ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **IX**
n. **3**

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

(Anno 2003)

(Articolo 7, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38)

Presentata dal Viceministro dell'economia e delle finanze

(MICCICHÈ)

Trasmessa alla Presidenza il 21 luglio 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (UVAL)

INTRODUZIONE 17

I. EVOLUZIONE DELLA MISSIONE DELL'UVAL E PROSPETTIVE FUTURE 17

I.1 ***Attuazione del riassetto organizzativo dell'UVAL nel 2003*** 17

I.2 ***Il rafforzamento delle Attività di analisi, di supporto metodologico e di valutazione*** 19

I.3 ***Le attività di rete*** 20

II. LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2003 21

II.1 ***Area 1: analisi e proposta di metodi per le politiche pubbliche*** 21

II.2 ***Area 2: trasferimento di metodi e sostegno nell'attuazione*** 25

II.3 ***Area 3: valutazione dei programmi di intervento*** 28

II.4 ***Area 4: accompagnamento dei progetti verso l'attuazione*** 32

II.5 ***Partecipazioni a attività interistituzionali*** 35

III.5.1 Comitato per l'emersione 35

III.5.2 Patto di Stabilità per l'Europa Sud Orientale e Processo di Atene 35

III.5.3 OECD – Territorial Development Policies Committee (TDCP) 36

III.5.4 NARS 37

III.5.5 Convenzione ISTAT 37

III.5.6 Rete delle autorità ambientali e della programmazione 37

III.5.7 Gruppo interistituzionale sul monitoraggio delle politiche del lavoro e dell'occupazione e Piano nazionale per l'occupazione 38

II.6 ***Attività di formazione*** 38

APPENDICE – L'UNITÀ DI VALUTAZIONE IN CIFRE 40

III. SCHEDE DI APPROFONDIMENTO DELLE PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITA' 41

III.1 ***Il consolidamento della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali e il lancio di una stagione di studi*** 41

III.2 ***Osservatorio Risorse Culturali*** 44

III.3 ***Monitoraggio e valutazione del sistema di premialità del 4 e del 6 per cento*** 47

III.3.1 Il monitoraggio e la valutazione della riserva premiale 4 per cento 48

III.4 ***La valutazione intermedia del QCS*** 50

III.5 ***L'aggiornamento dell'analisi di impatto macroeconomico*** 53

III.6 ***La valutazione di II livello*** 57

III.7 ***La progettazione integrata: osservatorio e monitoraggio georeferenziato*** 61

III.8 ***Relazioni Studi di fattibilità*** 64

III.9 ***Le politiche per le Città nel QCS*** 67

III.10 ***Analisi tematiche e settoriali: l'ambiente, il settore idrico, i trasporti, la sicurezza, la ricerca*** 70

III.11 ***Il progetto NUVAL e la Rete dei nuclei*** 80

APPENDICE – DOCUMENTI PRODOTTI DALL'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (UVAL) NEL CORSO DEL 2003 83

Relazione UVAL-UVER 2003

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (UVER)

I.	INTRODUZIONE	87
I.1	***Il 2003, anno di novità***	87
I.1.1	*L'atto del 7 maggio 2003*	87
I.1.2	*Il cambio della dirigenza*	87
I.1.3	*La riorganizzazione operativa*	88
I.2.	***Il posizionamento dell'UVER***	88
I.3.	***La nuova metodologia operativa***	90
II.	L'AREA VERIFICA DEI PROGETTI	93
II.1.	***L'attività di verifica, accompagnamento e assistenza***	93
II.1.1	*Premessa*	93
II.2.	***Gli strumenti operativi: la Scheda e il Catalogo***	93
II.2.1	*La Scheda*	93
II.2.2	*Il Catalogo UVER*	95
II.3.	***I primi sei mesi***	97
II.3.1	Alcune delle esperienze operative in corso	98
II.4.	***Il programma di verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000-2006***	102
II.4.1	L'attività di controllo dell'UVER	102
II.4.2	Risultati di verifica	103
II.5.	***I nuovi progetti***	104
II.5.1	Collaborazione con le Autorità di Gestione dei POR	104
II.5.2.	Collaborazione con il Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese (SPSTI)	104
II.5.3	Collaborazione con RFI S.p.A.	105
III.	L'AREA MONITORAGGIO E STATISTICA	107
III.1.	***Obiettivi e strumenti***	107
III.2.	***L'integrazione delle Banche Dati***	109
III.2.1	Le Banche Dati e "l'invisibile complessità"	109
III.2.2	Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio	113
III.3.	***I controlli di qualità del sistema di monitoraggio QCS 2000-2006***	115
III.3.1	Introduzione e principali conclusioni	115
III.3.2	Un richiamo alla metodologia di riferimento	118
III.4.	***Gli interventi di completamento (L. 208/98)***	121
III.4.1	In sintesi	121
III.4.2	Lo stato di attuazione degli interventi	121
III.4.3	L'avanzamento del programma	125
III.4.4	Le previsioni	126
III.5.	***Il modello di stima della traiettoria di spesa delle RAS***	129
III.5.1	Obiettivo, metodologia e primi risultati	129
III.5.2	Premessa	129
III.5.3	Obiettivo	130
III.5.4	Base informativa	131
III.5.5	Metodologia	131
III.5.6	Dettaglio dei risultati	132

III.6	***L'indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali***	134
III.6.1	Premessa	134
III.6.2	Il quadro generale	135
III.6.3	Le linee di attività dell'UVER	137
III.7	***Progetti in collaborazione: per l'individuazione delle aree di crisi nel comparto industriale***	139
III.7.1	Premessa	139
III.7.2	Quadro generale	140
III.7.3	Obiettivi del progetto	141
III.7.4	Organizzazione del progetto	143
IV.	L'AREA VALUTAZIONE DI EFFICACIA	145
IV.1.	***La valutazione di efficacia***	145
IV.1.1	Premessa	145
IV.1.2	Obiettivi e metodi	145
IV.1.3	Conclusione	146
V.	ISTRUTTORIA SUL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (PIS)	147
V.1.	***Il programma infrastrutture strategiche (PIS)***	147
V.1.1	Contesto	147
V.1.2	Istruttoria	150
V.2	***L'Indicatore di Accelerazione utilizzato per la graduatoria PIS***	150
V.2.1	Sintesi metodologica	150
V.2.2	Gli indici	150
V.2.3	La standardizzazione	152

Relazione UVAL-UVER 2003

Relazione sull'attività svolta nel 2002

Introduzione 155

I. L'attività connessa ai fondi strutturali comunitari 157
I.1. ***Oggetto e obiettivi dell'attività dell'Uver*** 157
I.2. ***Identificazione dei progetti "critici"*** 157
I.3. ***Principali risultati delle verifiche*** 158
I.3.1. Por Campania 158
I.3.2. Por Molise 159
I.3.3. Por Sicilia 159
I.3.4. Pon Trasporti 160

II. Il programma di "verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo" del PON ATAS 2000-2006 161
II.1. ***Oggetto dell'attività e sintesi dei risultati*** 161
II.2. ***Il quadro normativo di riferimento*** 161
II.3. ***La "pista di controllo"*** 162
II.4. ***L'attività di controllo dell'Uver*** 162
II.5. ***Il primo programma di verifica dell'Uver*** 164
II.6. ***Svolgimento delle verifiche*** 164
II.7. ***Risultati di verifica*** 165

III. Il controllo di qualità del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali comunitari 167
III.1. ***Obiettivo e metodo*** 167
III.2. ***L'indagine dell'Uver sull'organizzazione e le caratteristiche dei sistemi di monitoraggio*** 168
III.2.1. Modelli di monitoraggio e di rilevazione 168
III.2.2. Rilevazione delle informazioni 170
III.2.3. Primi risultati della rilevazione: un'analisi comparativa tra i sistemi di monitoraggio 170
III.3. ***Considerazioni finali*** 179
III.4. ***Bibliografia*** 180

IV. Attività connessa agli interventi finanziati con le risorse di cui alla legge sui "completamenti" 183
IV.1. ***Oggetto delle attività e sintesi dei risultati*** 183
IV.2. ***Le attività svolte*** 183
IV.2.1. Le verifiche in loco 184
IV.2.2. Le indagini ricognitive 184
IV.2.3. Il monitoraggio 184
IV.3. ***Lo stato di attuazione del programma*** 185
IV.3.1. I completamenti 185
IV.3.2. Gli interventi ultimati 188
IV.3.3. Gli interventi in corso 189
IV.3.4. Gli interventi non avviati 189
IV.3.5. Le opere commissariate 190

IV.4. ***Analisi degli scostamenti dei tempi attuativi dalle previsioni*** 192
IV.5. ***I limiti operativi e le maggiori criticità riscontrate*** 196
IV.5.1. Criticità relative alla gestione e alla valorizzazione 197
IV.5.2. Criticità relative all'attualità dell'opera 198
IV.5.3. Criticità di diverso tipo, dall'allungamento dei tempi alla lievitazione dei costi 199

V. IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INTERVENTI NEL SETTORE SANITARIO 201
V.1. ***Oggetto e sintesi dei risultati*** 201
V.2. ***Programma decennale di investimenti ex art.20 legge 11 marzo 1988, n. 67*** 202
V.2.1. Quadro finanziario di riferimento e utilizzo dei fondi disponibili 202
V.2.2. Le verifiche con sopralluogo effettuate nell'anno 2002 204
V.3. ***Programma interventi urgenti per la lotta contro l'AIDS ex legge 5 giugno 1990, n. 35*** 211
V.3.1. Disponibilità Finanziaria di Programma 211
V.3.2. Le verifiche con sopralluogo effettuate nell'anno 2002 211

VI. LE ATTIVITÀ RIGUARDANTI LE CONVENZIONI EX-AGENSUD 215
VI.1. ***Oggetto e sintesi conclusiva dei risultati*** 215
VI.2. ***L'evoluzione normativa*** 216
VI.3. ***Proroga del termine finale delle convenzioni*** 218
VI.4. ***Accertamenti relativi alle variazioni progettuali*** 223
VI.5. ***Chiusura delle convenzioni*** 234

RELAZIONE DEL NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

SINTESI

La presente Relazione, predisposta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)[1], Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, informa il Parlamento sull'attività svolta in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale nell'anno 2003 sulla base di quanto realizzato dal Nucleo stesso. In termini quantitativi l'attività di investimento della P.A., centrale e regionale, si ragguaglia in media attorno al 4,2 per cento del Pil; la sua efficacia è determinante sia per i processi di innovazione dell'amministrazione stessa sia per il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi offerti dall'operatore pubblico.

La Relazione è strumento di informazione sui progressi conseguiti e ancora da realizzare del Nucleo, nell'attività di supporto tecnico e di orientamento metodologico alle Amministrazioni pubbliche per la programmazione, il monitoraggio, la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici[2]. L'esigenza di una struttura dedicata che presidiasse dal punto di vista tecnico una funzione così strategica per la P.A. si è manifestata sin dai primi anni '80[3]; successive modifiche normative ne hanno accompagnato l'evoluzione organizzativa e funzionale [4].

Il Nucleo è articolato in due Unità:

l'Unità di valutazione (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle Amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico, sia al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari e dei fondi aggiuntivi nazionali, sia per migliorare la capacità dell'amministrazione di utilizzare metodi valutativi. Inoltre, l'UVAL fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate e sulla qualità dei processi di valutazione in itinere dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

---

1 Ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge n. 430/97 il Ministro dell'Economia e delle Finanze trasmette al Parlamento una Relazione annuale riguardante l'attività della P.A. in materia di investimenti pubblici per lo sviluppo economico territoriale e settoriale, sulla base dell'attività svolta dal Nucleo.

2 Informazioni e valutazioni più specifiche degli investimenti pubblici nei singoli settori di investimento sono rivenibili nel Rapporto del DPS 2003, a cui il Nucleo assicura il suo contributo.

3 Legge 878/1986, "Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e disposizioni relative al Ministero del Bilancio e della programmazione economica".

4 La disciplina del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici è stata completamente ridisegnata dal D.lgs. n. 430 del 1997 e dal successivo D.P.R. n. 38 del 1998, che hanno previsto la soppressione dei due Nuclei precedentemente esistenti (Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici) e l'accorpamento nel Nucleo oggi esistente (D.M. 8-6-1999 recante "Riassetto organizzativo dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica").

l'Unità di verifica (UVER) dà impulso all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamenti pubblici, con particolare riferimento ai programmi comunitari e agli Accordi di Programma Quadro. Le verifiche sono finalizzate ad accertare l'osservanza delle previsioni di spesa e gli effetti socio-economici connessi con l'attuazione degli investimenti, nonché a formulare proposte sulle iniziative da adottare per il superamento dei limiti operativi che condizionano l'attuazione degli interventi nei tempi previsti e la relativa dinamica di spesa.

La Relazione che segue offre un quadro delle principali aree di intervento e dei risultati ottenuti nel 2003[5], distinta per le due Unità.

Principali risultati conseguiti nel 2003

Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL)

Le attività dell'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici* (UVAL) nel 2003 sono state organizzate secondo il piano di riassetto della struttura predisposto nel settembre 2002. Le attività sono classificate in quattro aree tematiche:

I. analisi e proposte di metodi per le politiche pubbliche;

II. sostegno attuativo e trasferimento di metodi ai Servizi del DPS e alle amministrazioni centrali e regionali;

III. indirizzo e supporto metodologico ai processi di valutazione dei programmi;

IV. accompagnamento dei progetti per l'attuazione.

Le numerose attività e i risultati raggiunti sono descritti in dettaglio nella Relazione. Si riassumono di seguito i risultati principali.

Per la *prima area tematica*, sono stati realizzati progressi assai significativi nel progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT). Sono stati prodotti 63 nuovi conti consolidati delle spese e delle entrate del settore pubblico allargato a livello regionale che hanno permesso di produrre una serie storica dal 1996 al 2002; sono state inoltre 11 le pubblicazioni prodotte dal progetto o che hanno utilizzato la banca dati come principale fonte informativa. Le informazioni della banca dati CPT inoltre sono ormai stabilmente utilizzate, oltre che nel Rapporto Annuale del DPS, nella redazione di alcuni documenti di finanza pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Quale servizio per gli utenti finali è disponibile *on-line* una reportistica standard costituita da circa 80 tabelle che raccolgono e organizzano i dati provenienti dalla banca dati per rispondere alle più frequenti richieste di informazione.

---

5 Per l'Unità di Verifica degli investimenti pubblici la Relazione è estesa anche all'attività relativa all'anno 2002.

I lavori per la costruzione dell'Indicatore anticipatore delle spese in conto capitale della P.A. hanno permesso di anticipare i dati dei conti pubblici, fino ad un ritardo di soli 6 mesi rispetto al fenomeno misurato. Sono state identificate ulteriori aree di progresso cui contribuirà la più stretta collaborazione con istituzioni e mondo scientifico, avviata nel 2003.

Per la *seconda area*, particolare rilievo ed efficacia ha avuto il completamento dell'attività del Gruppo Tecnico per il monitoraggio e la valutazione delle riserve di premialità comunitaria e nazionale del 4 per cento e del 6 per cento. Il lavoro svolto ha consentito di istruire con successo l'assegnazione, con criterio premiale, di un incentivo finanziario alle amministrazioni pubbliche per 4 miliardi e 500 milioni di euro. L'incentivo ha sospinto le amministrazioni al raggiungimento di obiettivi di avanzamento istituzionale e organizzativo, di progresso nell'avanzamento di riforme nei settori idrico, dei rifiuti e, in parte, ambientale, e di migliore e più consapevole gestione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

Rilevante, inoltre, è stata l'attività di supporto ai Servizi del DPS per la valutazione dei programmi finanziati dal CIPE, e per l'attuazione delle strategie di intervento finanziate dai fondi comunitari - in particolare nei settori dei trasporti, delle risorse idriche, della valorizzazione dei beni culturali e delle aree urbane - e per la realizzazione di progetti di *capacity building* nella programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo nei Paesi di nuova adesione.

Per la *terza area*, impegnativa è risultata l'attività di orientamento metodologico alla valutazione dei programmi di intervento. Si è, infatti, consolidato e ampliato l'indirizzo e il supporto ai processi di valutazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nelle regioni dell'obiettivo 1, per i quali si è ottenuto il rispetto della tempistica prevista per il completamento delle valutazioni intermedie e un sistemico aumento di qualità rispetto ad esperienze precedenti.

Importante è stata, inoltre, la gestione tecnica della valutazione intermedia del QCS, di cui ha costituito parte integrante la revisione e l'aggiornamento del modello macroeconomico di offerta per la simulazione dell'impatto macroeconomico delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno, direttamente attuata a cura dell'UVAL. Il modello macroeconomico considera l'impatto di tutte le politiche addizionali di spesa, sia comunitarie che nazionali e regionali, nel Mezzogiorno, in quanto esse formano parte di un'unica strategia di intervento che può essere valutata solo nella sua interezza. I risultati ottenuti dalle simulazioni hanno fornito una chiave di lettura generale indirizzando la revisione di metà percorso del programma comunitario verso una maggiore attenzione all'effettiva realizzazione dei volumi complessivi di spesa in conto capitale e confermando il ruolo cruciale dell'incremento della qualità della spesa realizzata nel raggiungimento di tassi di crescita di convergenza.

Per la *quarta area*, la partecipazione diretta in progetti rivolti a reti di amministrazioni - nell'ambito del programma "*Empowerment* per le pubbliche amministrazioni", del Programma Operativo "*Advisoring* e supporto tecnico alle amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità" - ha consentito di assistere le amministrazioni nel migliorare l'utilizzo degli studi di fattibilità quale stru-

mento in grado di orientare e rendere più efficaci i loro investimenti in infrastrutture e nel tradurre in progetti e opere i risultati degli studi di fattibilità realizzati o in corso di realizzazione .

Con l'attuazione di progetti pilota e di rete quali il progetto "Sicurezza", "Pollino" e "Monitoraggio e valutazione dei PIT" sono state promosse la preparazione, la creazione e l'azione di "reti" di amministrazioni e/o di strutture tecnico-amministrative; agendo su terreni innovativi e sperimentali, ovvero promuovendo l'innovazione amministrativa e la sua applicazione alle politiche di sviluppo.

Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER)

L'*Unità di verifica degli investimenti pubblici* (UVER) nel maggio 2003 è stata riorganizzata e le sue attività sono classificate in tre aree tematiche:

I. verifica dello stato di realizzazione dei progetti, e diffusione dei relativi dati sull'avanzamento progettuale;

II. monitoraggio e statistica, anche con indicazioni sull'affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio;

III. valutazione di efficacia degli investimenti pubblici e proposte per l'allocazione delle risorse. (Quest'ultima area diventerà operativa nel corso 2004).

Le numerose attività e i risultati raggiunti sono descritti in dettaglio nella Relazione. Si riassumono di seguito i risultati principali.

Per la *prima area tematica*, l'attività di accompagnamento e assistenza è oggi il compito principale e tutte le linee di lavoro si rifanno a questo approccio metodologico. La Scheda di Accompagnamento e Assistenza è lo strumento operativo di rilevazione dei dati attinenti a ogni singolo intervento. Esso consente di raccogliere e sistematizzare dati completi e aggiornati sugli interventi, massimizzando l'utilità informativa del lavoro di verifica e monitoraggio. In quanto strumento di gestione e intervento attivo, la Scheda riferisce periodicamente sull'andamento dei progetti utilizzando tutte le informazioni disponibili presso il Dipartimento e al suo esterno e pone le condizioni per un avanzamento puntuale degli interventi e la corretta utilizzazione e gestione delle opere. I ripetuti sopralluoghi effettuati direttamente dai componenti UVER garantiscono la qualità, l'aggiornamento e l'attendibilità delle informazioni inserite nelle schede.

Le Schede di Accompagnamento e Assistenza alimentano il Catalogo UVER, una base di dati pubblicamente accessibile nella quale sono inclusi gli interventi oggetto di verifica. Attualmente il Catalogo contiene 65 interventi oggetto di accompagnamento e assistenza da parte dell'UVER. Il nucleo originario di interventi inclusi nel Catalogo è formato dai 35 interventi a contenuto infrastrutturale e finanziati in ambito APQ/QCS selezionati dalla lista dei 41 progetti inseriti nel DPEF 2004-2007.

Per la *seconda area* oggetto dell'attività è il supporto metodologico e operativo relativo all'analisi quantitativa delle informazioni sugli investimenti pubblici, in particolare attraverso l'elaborazione di modelli per l'analisi/anticipazione dell'andamento degli interventi e l'esplorazione e la messa in relazione delle banche dati disponibili.

Tra gli interventi si richiamano come particolarmente significativi:

- il controllo di qualità dei sistemi di monitoraggio del QCS 2000-2006 condotto annualmente: nel corso del 2003 l'attività è consistita in due rilevazioni, la prima sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema di monitoraggio, la seconda sulla qualità dei dati di monitoraggio, in particolare sulla procedura di trasmissione dei dati di monitoraggio dalle amministrazioni regionali e centrali al sistema centrale di monitoraggio, Monit 2000;
- il monitoraggio del programma di interventi di completamento di opere infrastrutturali (L. 208/98), finanziati con le delibere CIPE n. 52/99 e n. 135/99, in base al quale risulta ultimata oltre la metà (161 su 302) degli interventi, che totalizzano, tuttavia, meno di un quarto dei finanziamenti assegnati, trattandosi di interventi con importi non rilevanti, in particolare nel Mezzogiorno;
- la formulazione di un modello di stima della traiettoria di spesa degli Accordi di programma quadro (APQ), al fine di fornire uno strumento in grado di anticipare il comportamento degli interventi degli APQ, verificare gli slittamenti/anticipazioni della spesa realizzata dovuti alla correzione dei preventivi di progetto e, in prospettiva, disporre di una stima applicata anche alle spese previste dal Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS).

La partecipazione, in collaborazione con l'UVAL, al progetto di costruzione dell'indicatore anticipatore dei conti pubblici territoriali.

Va infine ricordato che nel settembre 2003 è stata affidata all'UVER l'istruttoria del *Programma per le infrastrutture strategiche (PIS)* del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) (cfr. Documento di programmazione economica e finanziaria 2004-07).

Dall'elenco degli interventi contenuti nel PIS, l'UVER ha selezionato le 63 voci riferite al Mezzogiorno, componendole poi, in 179 interventi puntuali, per un costo totale di 47.968 milioni di euro. Tra gli interventi puntuali sono giudicati eleggibili al finanziamento i progetti che presentano i seguenti criteri rigorosamente automatici: 1) necessità di risorse finanziarie aggiuntive per consentire la completa realizzazione del progetto; 2) capacità di produrre spesa per gli anni 2004 e/o 2005. Per fornire informazioni sintetiche sui progetti eleggibili, è stato elaborato un particolare indice sintetico, l'indice di accelerazione.

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
Relazione sull'attività svolta nel 2003

INTRODUZIONE

La Relazione rende conto delle attività svolte dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) nel corso del 2003, descrivendo con particolare dettaglio le attività maggiormente rappresentative del programma di lavoro svolto.

Nel capitolo I, si sintetizzano i primi risultati del riassetto organizzativo disposto alla fine del 2002 e nel 2003, e si prospettano le linee di indirizzo per il 2004.

Nel capitolo II, sono descritti gli obiettivi, le linee di attività e i risultati raggiunti in base alla organizzazione del lavoro per aree funzionali. Si dà poi conto dei gruppi interistituzionali e di rete cui l'Unità partecipa nello svolgimento delle sue funzioni.

Nel III capitolo sono presentate schede di approfondimento di alcune linee di attività prioritarie del programma di lavoro 2003. L'Appendice contiene un elenco di documenti prodotti dall'UVAL nel corso del 2003, disponibili anche sulle pagine web dell'Unità all'interno del sito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

I. EVOLUZIONE DELLA MISSIONE DELL'UVAL E PROSPETTIVE FUTURE

I.1 Attuazione del riassetto organizzativo dell'UVAL nel 2003

Il 2003 è stato l'anno di attuazione del riassetto organizzativo dell'UVAL predisposto con Decreto del Capo Dipartimento del 13.09.2002[1]. Con il riassetto le attività dell'Unità sono state organizzate per aree tematiche in base alla natura e ai contenuti specifici di ciascuna linea di attività. Si tratta di una classificazione funzionale cui corrisponde, per ciascuna area, un centro di responsabilità e di coordinamento. La formalizzazione di quattro aree di attività ha permesso di rendere più espliciti e trasparenti i compiti dell'Unità e di adottare un modello organizzativo più orientato al controllo dei risultati all'interno di un quadro definito di obiettivi, attività e risorse. Gli ambiti operativi delle aree sono stati così definiti:

– area 1, relativa alla realizzazione di analisi e alla proposta di metodi per le politiche pubbliche;

[1] Per una descrizione dettagliata del riassetto organizzativo dell'UVAL cfr. Relazione del Nucleo Tecnico di Valutazione (UVAL) e verifica (UVER) degli investimenti pubblici nel 2001-2002, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Politiche di sviluppo e Coesione. Per il quadro normativo di riferimento che regola le finalità e i compiti dell'UVAL, cfr. Relazione del Nucleo Tecnico di Valutazione (UVAL) e verifica (UVER) degli investimenti pubblici nel 2000-2001, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Politiche di sviluppo e Coesione.

– area 2, relativa al sostegno attuativo e al trasferimento di metodi ai Servizi di *"line"* del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) e alle amministrazioni centrali e regionali destinatarie dei fondi di investimento per le politiche di sviluppo;
– area 3, relativa alle attività di indirizzo e di supporto metodologico ai processi di valutazione dei programmi;
– area 4, relativa alle attività di accompagnamento dei progetti verso l'attuazione.

Le linee di attività dell'UVAL sono numerose, caratterizzate da un elevato contenuto tecnico e di indirizzo metodologico e accompagnate da attività di trasferimento e condivisione delle conoscenze con le amministrazioni. Questa caratteristica rende complessa la gestione delle linee di attività (49 nel 2003) sia in relazione al rispetto delle scadenze istituzionali, sia rispetto all'allocazione delle risorse umane e gestionali disponibili. Il riassetto organizzativo ha teso a garantire, con l'introduzione di un sistema di responsabilità più diffuso ma strutturato (Responsabile dell'Unità, Coordinatore di Area, responsabile di progetto o di gruppo di lavoro) un miglior coordinamento e coerenza nella produzione dei prodotti di ciascuna area funzionale e una più efficace organizzazione delle risorse e del tempo ad essi dedicati, avendo come cornice di riferimento gli obiettivi prioritari stabiliti dalla Direttiva del Ministro e le conseguenti priorità di azione fissate dal DPS.

Il primo risultato del riassetto organizzativo, ottenuto nel corso del 2003, è stato una migliore e più dettagliata organizzazione del Piano di lavoro per il 2003, che ha consentito di organizzare e controllare più accuratamente nei tempi, nella qualità delle analisi e delle valutazioni effettuate, nei mix di competenze professionali dedicate, il lavoro svolto dall'Unità. La programmazione di dettaglio, effettuata agli inizi dell'anno, ha anche orientato, con maggiore consapevolezza, il lavoro svolto e permesso di concentrare in misura maggiore le risorse verso le funzioni prioritarie dell'UVAL, che sono l'analisi, il supporto metodologico e la valutazione; si è di conseguenza ridotta la funzione di assistenza a supporto delle amministrazioni del Mezzogiorno e dei Servizi del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), che l'Unità ha svolto nel quadriennio 1999-2002. Questo è avvenuto in concomitanza con il generale rafforzamento delle strutture amministrative e di *line* del DPS e in linea con il processo di rafforzamento delle strutture della programmazione e di valutazione delle amministrazioni regionali.

In sintesi, il nuovo modello organizzativo ha reso possibile la gestione di un programma di lavoro in crescita, conseguenza anche del passaggio alla fase di attuazione piena degli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici gestiti o coordinati dal DPS (Quadro comunitario di sostegno, Accordi di programma quadro e programmazioni settoriali finanziate dai fondi aree sottoutilizzate), pur in presenza nel corso del 2003 di una flessione del numero di componenti in forza all'UVAL passati da 24 a 23 , un numero ben al di sotto del previsto organico di 30 componenti. L'ottimizzazione del lavoro, in presenza di un non pieno organico, ha però avuto dei costi in termini di tempo dedicato alla discussione

e riflessione collettiva, che è ingrediente essenziale per la funzione dell'Unità che deve mettere al servizio di ogni prodotto di analisi e di strumento metodologico una pluralità di competenze, e generato sovraccarichi di lavoro. Tali difficoltà dovranno essere in prospettiva superate cercando anche di integrare l'organico; va peraltro segnalato che l'integrazione non è semplice, perché il grado di competenze richieste nei diversi campi è elevato e il quadro organizzativo e istituzionale previsto per il funzionamento dell'Unità non è ancora del tutto compatibile con le aspettative e le aspirazioni delle figure di esperti che più sarebbe utile assorbire.

I.2 Il rafforzamento delle attività di analisi, di supporto metodologico e di valutazione

Nel corso del 2003 l'Unità ha concentrato risorse e tempo in linee di attività tese a rafforzare le funzioni prioritarie dell'UVAL. Questo sforzo ha riguardato in egual misura tutte le aree. In primo luogo è stato dedicato maggiore tempo alle azioni volte a migliorare la qualità delle informazioni e il loro dettaglio territoriale, elementi indispensabili per la misurazione degli interventi di sviluppo. Si è trattato spesso di progetti promossi e coordinati dall'UVAL ma caratterizzati da una ampia cooperazione inter-istituzionale che ha permesso di migliorare la disponibilità di dati anche puntuali e, nel contempo, di condividere metodologie, standard analitici e stabilire una consuetudine all'uso corretto delle informazioni prodotte. Sono ascrivibili a questo accresciuto impegno per sviluppare metodi e migliorare l'analisi, il progetto conti pubblici territoriali, il progetto statistiche territoriali, i progetti di osservatorio dei progetti integrati territoriali (PIT) e dei beni culturali, il progetto di monitoraggio geo-referenziato dei PIT e il progetto di monitoraggio degli indicatori della riserva di efficacia ed efficienza comunitaria e nazionale.

Accanto a tale impegno, sono state avviate le attività preparatorie per sviluppare, nel corso del 2004, alcune analisi tematiche o settoriali e ricerche valutative su aspetti specifici quali, ad esempio, la sostenibilità finanziaria degli investimenti pubblici nel settore idrico, l'identificazione dei limiti delle politiche per la competitività nelle aree urbane, lo sviluppo e sperimentazione di metodi per l'applicazione della contabilità ambientale a livello territoriale, l'individuazione degli scenari di riferimento e degli impatti attesi dello sviluppo delle reti dei trasporti nell'Est europeo e nei Balcani sulle dinamiche di crescita e sviluppo del Mezzogiorno, gli effetti indotti nei comportamenti dei soggetti e delle imprese e gli impatti di alcuni strumenti di *policy* quali il prestito d'onore e gli incentivi per la ricerca. Anche queste attività saranno in molti casi condotte facendo ricorso al confronto istituzionalizzato con i partner istituzionali rilevanti e, in alcuni casi, con la Rete dei nuclei di valutazione (vedi Scheda n. III.11).

Si inserisce sempre in questa linea di azione, l'impostazione e la preparazione di una collana di pubblicazioni UVAL che, predisposta nel corso del 2003, sarà lanciata nel 2004.

In quest'ottica di rafforzamento delle attività di supporto metodologico e di valutazione si sta attuando una maggiore focalizzazione dei contenuti, degli strumen-

ti e delle modalità operative dell'Area 4 relativa all'accompagnamento dei progetti. Tale indirizzo muove da numerose constatazioni che riguardano la necessità di dare maggiore rilievo, nelle attività dell'UVAL, alla qualità dei progetti, intesa qui come rispondenza dei servizi erogati al fabbisogno quantitativo e qualitativo degli utenti e che dipende non solo dalla qualità delle analisi tecniche, ma anche, in un assetto istituzionale di crescente decentramento, dalla capacità dei soggetti situati nei diversi snodi del ciclo del progetto, di cooperare e condividere le rispettive conoscenze. In un simile contesto, l'UVAL potrà contribuire al miglioramento della qualità dei progetti attraverso la creazione e diffusione di "conoscenze" di sistema; infatti, mentre l'UVAL non può partecipare ordinariamente in modo diretto *al* ciclo del progetto, può invece contribuire a rafforzare il "ciclo della conoscenza" *per* il progetto. Questo ciclo consiste nell'analisi dei metodi di disegno e valutazione di progetto in uso, l'individuazione di criticità e opportunità di miglioramento, l'applicazione a situazioni reali di basi informative, tecniche e metodi innovativi, da cui trarre indicazioni e lezioni sulla loro utilizzabilità ed appropriatezza.

Luogo istituzionale di rilievo in cui vanno confluendo gli esiti delle attività di riflessione sulle politiche, sulla programmazione e progettazione compiute dall'UVAL è il Rapporto Annuale del DPS. Il Rapporto, di cui è responsabile il Servizio progetti, studi e statistiche, costituisce, infatti, un importante momento in cui l'intero Dipartimento offre una riflessione sistematica sullo stato e le prospettive delle politiche territoriali alle Istituzioni e al pubblico. L'UVAL dedica pertanto alla redazione e alla collaborazione al coordinamento del Rapporto – che è espressione del lavoro di tutte le componenti del Dipartimento – un forte impegno.

Nel Rapporto 2003 l'UVAL, sulla base delle attività svolte in molte linee di attività delle diverse aree, ha in particolare elaborato le sezioni sui temi della sostenibilità ambientale, dei servizi infrastrutturali per ambiti di riferimento, del disagio sociale (capitolo II) e sull'analisi dell'investimento in conto capitale per lo sviluppo (capitolo III); ha presentato una riflessione di tipo valutativo sulla capacità delle amministrazioni pubbliche nel governo dei processi di sviluppo (capitolo V). Contributi specifici, derivanti da altre attività di approfondimento e valutazione di temi di *policy*, quali lo sviluppo locale e urbano, le prospettive dell'investimento nella ricerca e nei trasporti, nonché sulle politiche del lavoro sono confluiti nei capitoli I, IV e VI.

I.3 Le attività di rete

In una situazione di crescente decentramento delle decisioni di investimento pubblico, esiste una pluralità di soggetti chiamati a incidere nel percorso della definizione delle politiche di intervento pubblico e nelle scelte di *policy* e progettuali che danno corpo alle decisioni. L'UVAL può svolgere le proprie funzioni con crescente incisività se riesce a innestare la propria attività all'interno di luoghi di discussione e confronto che raccordano, secondo diverse chiavi funzionali e di interesse, i soggetti a vario titolo chiamati a partecipare al percorso di definizione e attuazione delle politiche di intervento pubblico. Per questo motivo caratteristica

crescente delle modalità di lavoro dell'UVAL è quella di *far partecipare* alle proprie attività e condividere con reti di soggetti istituzionali, delle parti economiche e sociali e di privati - quali ricercatori, valutatori indipendenti, università e enti di ricerca - l'elaborazione e i risultati delle analisi, dei metodi e delle valutazioni realizzati dall'UVAL e di *partecipare* attivamente alla realizzazione dei programmi di lavoro di gruppi interistituzionali specifici o delle stesse reti.

Il confronto con reti di soggetti diverse è divenuto sempre più indispensabile nel corso del tempo ed è ora modalità di lavoro ordinaria che scandisce la produzione dei documenti dell'UVAL. Solo a titolo di esempio, poiché si farà riferimento specifico nella Relazione alle attività realizzate con il supporto delle reti, si possono citare la rete dei conti pubblici territoriali, la rete dei nuclei di valutazione delle autorità centrali e regionali, la rete delle autorità ambientali e della programmazione, il Sistema nazionale di valutazione, i gruppi interistituzionali preposti all'attuazione del monitoraggio delle riserve di premialità comunitaria e nazionale, all'approfondimento metodologico delle diverse fonti statistiche nazionali in materia di finanza pubblica.

In questo l'UVAL contribuisce ad accrescere la capacità di cooperare delle Amministrazioni, di misurare, valutare e apprendere, di far progettare e realizzare progetti, obiettivi istituzionali della strategia di modernizzazione della Pubblica amministrazione perseguita dal DPS, come descritto in dettaglio nel Rapporto Annuale 2003 del DPS.

II. LE LINEE DI ATTIVITÀ E I RISULTATI CONSEGUITI NEL 2003

II.1 Area 1: analisi e proposta di metodi per le politiche pubbliche

L'area 1 ha l'obiettivo di promuovere e accompagnare l'azione di innovazione delle politiche pubbliche, sul piano organizzativo, sul piano metodologico e dell'individuazione e preparazione di nuovi strumenti per la programmazione, al fine di migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici; di sostenere l'attuazione di progetti di innovazione tecnica, metodologica, istituzionale e amministrativa; di realizzare iniziative editoriali.

Nel corso del 2003 si è confermata ampia e impegnativa l'attività volta alla diffusione di metodi e strumenti, alla individuazione e preparazione di nuovi strumenti per l'analisi e la programmazione.

Il trasferimento formale all'Unità di valutazione del progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT)[2] e l'intensa attività istruttoria già svolta per la costruzione dell'Indicatore anticipatore (IA) hanno coinciso con una maggiore necessità di affinamento metodologico, e, al tempo stesso, di più stretti rapporti di collaborazione con istituzioni e mondo scientifico (vedi Scheda n. III.1).

[2] Che comunque anche in passato era stato coordinato dall'UVAL.

Numerose sono le linee di attività di confronto e collaborazione con istituzioni, pubbliche e non, attivate nel corso dell'anno e finalizzate alla creazione di un flusso di informazioni di natura finanziaria rispondente a specifici standard di qualità.

- È stata avviata con l'ISTAT una attività sistematica di raffronto e raccordo tra i dati di fonte ISTAT elaborati dalla Direzione di Contabilità Nazionale e quelli inclusi nella base dati dei Conti Pubblici Territoriali. L'analisi finora svolta si è riferita alle spese in conto capitale relative ad un universo comune ai due strumenti: il totale nazionale del settore della Pubblica Amministrazione. Gli esiti del confronto sono riportati nel Rapporto annuale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e coesione[3].
- È stato costituito un Gruppo di Lavoro interistituzionale formato da DPS, RGS, ISTAT ed ISAE, a seguito di un protocollo d'intesa tra gli enti e le istituzioni partecipanti, volto all'approfondimento metodologico delle diverse fonti statistiche nazionali in materia di finanza pubblica. Tale sede rappresenta unaimportante occasione di confronto, collaborazione e condivisione di metodi e risultati.
- Sono state organizzate due giornate di approfondimento sui Conti Pubblici Territoriali con il coinvolgimento di numerosi interlocutori esterni chiamati a discutere metodi e risultati della banca dati.
- L'incontro tecnico dal titolo "La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni", tenutosi a Roma il 16 ottobre 2003, ha permesso di approfondire da un punto di vista metodologico ed organizzativo i due progetti Conti Pubblici Territoriali e Indicatore anticipatore.
- Il convegno "Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri", che si è tenuto a Roma il 6 novembre 2003, ha affrontato i principali argomenti del dibattito attuale su federalismo e territorio, raggruppati in quattro Sessioni tematiche. La discussione ha approfondito il supporto che a tale dibattito può fornire la banca dati CPT.
- È stata attivata una linea di attività che intende promuovere l'utilizzo della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali. Il DPS offre un sostegno economico ad una "Stagione di Studi" rivolta a circa 20 studiosi per ricerche che, partendo dai dati CPT, rispondano a diversi quesiti di approfondimento. Gli esiti finali dei lavori di ricerca sono previsti per l'estate 2005.

La necessità di proseguire nel percorso di affinamento metodologico che già aveva accompagnato la costruzione dell'Indicatore anticipatore ha portato alla identificazione di numerose direzioni di approfondimento. Tale percorso complessivo porterà, nel corso dell'anno 2004, ad una revisione delle serie storiche della banca dati con riferimento sia alle entrate che alle spese.

---

[3] In particolare:
- la tavola di raccordo CPT – ISTAT relativa al triennio 1998-2000 è illustrata nel Riquadro L del Quinto Rapporto 2001-2002;
- la tavola di raccordo CPT – ISTAT relativa al triennio 1999-2001 è riportata nel Rapporto Annuale 2003.

È stato inoltre avviato il processo di trasformazione della Banca dati CPT da "servizio sperimentale e mediato" a "servizio pubblico diretto" con l'obiettivo di attivare rapidamente l'accesso alla banca dati CPT da parte di "utenti avanzati" previo rafforzamento del sistema CPT dal punto di vista logico – informatico – gestionale.

Nel corso dell'anno sono proseguite le attività di impulso, di supporto e di collaborazione con l'ISTAT nell'attuazione delle iniziative previste dalla Convenzione stipulata nel 2001 fra il DPS e l'Istituto, concernente il Progetto Operativo "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008". Impegni rilevanti sono derivati dall'esigenza di integrare le attività svolte dall'ISTAT nel campo degli indicatori di contesto, con particolare riferimento agli ambiti delle risorse idriche, dei servizi energetici e delle tecnologie dell'informazione. Nel corso del mese di luglio 2003 si è riunito presso l'UVAL il Comitato Tecnico–Scientifico di indirizzo dei lavori della Convenzione, del quale fanno adesso parte anche due rappresentanti regionali. Nel mese di dicembre 2003 sono stati resi pubblici i risultati dell'Indagine sul disagio sociale e la stima della povertà regionale condotta dall'ISTAT nell'ambito della Convenzione.

L'Osservatorio Risorse Culturali (vedi Scheda n. III.2) ha proseguito l'attività di promozione di metodologie di valutazione e indirizzi di policy per perseguire obiettivi socio-economici tramite la valorizzazione del patrimonio culturale, inteso quale fattore endogeno di sviluppo locale ed elemento di competitività territoriale nelle diverse realtà del paese. L'Osservatorio ha collaborato a numerose attività trasversali, dalla valutazione intermedia e di secondo livello agli Studi di Fattibilità, al Progetto NUVAL e Rete dei nuclei.

Come negli anni precedenti l'UVAL ha partecipato attivamente anche nel 2003 alle attività della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi strutturali 2000/2006, la struttura che raccorda i soggetti responsabili di integrare gli aspetti ambientali nell'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. In particolare, l'UVAL ha contribuito alla redazione di documenti prodotti dalla "Rete" sul monitoraggio e valutazione degli interventi finora realizzati dal QCS e sulla riprogrammazione degli interventi da realizzare nella seconda fase di attuazione (vedi Scheda n. III.10).

L'attività dell'UVAL ha inoltre contribuito a portare a piena operatività la "Rete dei nuclei" - ovvero l'organismo che promuove e regola l'apporto di strutture tecniche ad elevata specializzazione (i 30 nuclei delle amministrazioni centrali e regionali costituitisi nell'ultimo triennio) al rinnovamento delle politiche di sviluppo. L'UVAL, in qualità di membro del Comitato di gestione della Rete, ha promosso e coordinato l'attivazione dell'Unità tecnica di supporto alla Rete, ne ha individuato e proposto il responsabile, ha attivato le procedure finanziarie e tecniche che ne hanno consentito la rapida attivazione. Al tempo stesso ha agito come attore dei principali progetti attivati con l'apporto della Rete dei nuclei: la valutazione di secondo livello nel quadro del Sistema nazionale di valutazione; la progettazione e la prima sperimentazione del "Sistema di monitoraggio georeferenziato" per i Progetti Integrati Territoriali; la progettazione e la

sperimentazione del Codice Unico di Progetto per il monitoraggio degli investimenti pubblici.

Per il progetto NUVAL ("Formazione specialistica per i Nuclei di valutazione e verifica") l'UVAL ha operato, anche nel corso del 2003, all'interno del Comitato di indirizzo tecnico-scientifico del progetto, agendo sia quale soggetto di riferimento per il coordinamento delle attività istituzionali, sia quale attore diretto di attività scientifiche e formative.

Attraverso il progetto NUVAL è stato rilanciato, innovato e rafforzato il dibattito scientifico sulle tecniche di Programmazione, Valutazione, Monitoraggio (PVM) e, insieme, ne è stato promosso un più esteso utilizzo per migliorare la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici[4].

L'UVAL ha inoltre partecipato alla progettazione e all'attivazione dei "Master per le politiche di sviluppo" ovvero della prima iniziativa volta alla definizione e realizzazione di percorsi formativi di eccellenza per le politiche di sviluppo basata sulla collaborazione con il mondo scientifico e accademico e attuata secondo procedure competitive e volte a premiare la qualità dell'offerta formativa[5].

Nel corso dell'anno si sono realizzate in continuità con il passato anche alcune specifiche linee di attività finalizzate a fornire supporto alla predisposizione di documenti programmatici[6] o all'attività di gruppi interistituzionali.

In particolare si sono seguiti i lavori del Gruppo interistituzionale sull'attuazione del titolo V, coordinato dalla Funzione Pubblica e dalla Scuola Superiore di Economia e Finanze. Inoltre si sono svolte con continuità le elaborazione trimestrali dei dati sui flussi finanziari di bilancio e della gestione di tesoreria dello Stato per la costruzione del Conto risorse impieghi delle aree sottoutilizzate, nonché l'elaborazione e aggiornamento dei conti del Quadro finanziario unico con analisi delle compatibilità della spesa in conto capitale con i consuntivi e le previsioni macroeconomiche della Contabilità Nazionale ISTAT.

Nel corso del 2003, infine, è stato elaborato ed avviato un progetto per la pubblicazione di una collana di *Working Papers,* dal titolo Materiali UVAL, per promuovere la diffusione del patrimonio di analisi economico-sociale, metodologica, statistica e istituzionale accumulato presso l'UVAL. La collana, per la quale sono previste uscite annue dell'ordine di 6 numeri, si articolerà in tre distinti filoni tematici: *Analisi e studi*, *Documenti* e *Metodi*, dedicati rispettivamente ad approfondimenti su temi di valutazione e di analisi economica, sociale e istituzionale, al supporto informativo e a metodologie procedurali. La diffusione avverrà in forma sia cartacea, sia *on line.*

---

[4] Nel corso del 2003 il progetto NUVAL ha prodotto iniziative formative specialistiche e di lavoro comune (corsi, seminari tecnici, convegni, workshop, gruppi di lavoro) in tema di PMV che hanno interessato circa 300 componenti dei nuclei delle amministrazioni centrali e regionali, hanno coinvolto la totalità dei nuclei regionali e la larga maggioranza di quelli centrali, sono state dirette a settori più ampi delle amministrazioni in cui i nuclei operano.

[5] Al relativo bando hanno partecipato 25 istituti e organismi universitari da soli o riuniti in consorzi o associazioni. I Master selezionati sono già partiti (le prima annualità dei 4 Master è in attuazione a Milano, Parma, Roma e Napoli) registrando una domanda di partecipazione intensa e al di sopra delle previsioni.

[6] Documenti di analisi e previsione del Ministero dell'Economia: RGSEP, RPP aggiornamento, DPEF, RPP e Rapporto Annuale 2003 del DPS.

II.2 Area 2: trasferimento di metodi e sostegno nell'attuazione

L'area realizza le attività di trasferimento dei metodi sviluppati all'interno delle altre aree con riferimento alla loro applicazione operativa a specifici strumenti per l'attuazione delle politiche di intervento pubblico. Inoltre si occupa di coordinare le attività di sostegno attuativo ai diversi Servizi del DPS e alle altre amministrazioni centrali e regionali.

A seguito della riorganizzazione dell'UVAL di fine 2002, le attività di questa Area stanno acquisendo una denotazione sempre più specifica in quanto linee selezionate di trasferimento metodologico e di assistenza e stanno sostituendo le attività di sostegno ampio e a volte indifferenziato che avevano caratterizzato in passato l'assistenza dell'UVAL all'amministrazione.

Nel corso del 2003 la linea di attività che ha maggiormente impegnato l'UVAL in quest'area è stata quella relativa al completamento degli incarichi del Gruppo Tecnico per il monitoraggio e la valutazione delle riserve di premialità comunitaria e nazionale del 4 per cento e del 6 per cento (vedi Scheda n. III.3). L'UVAL infatti oltre a coordinare questo Gruppo di lavoro, ha assicurato, nel corso degli anni, la partecipazione di due dei quattro membri del Gruppo tecnico, per la riserva nazionale, e dei sei membri, per la riserva comunitaria. Ha inoltre assicurato la Segreteria Tecnica del Gruppo. Durante il 2003 il lavoro ha permesso di finalizzare la Relazione finale di valutazione della performance nazionale del 6 per cento nel gennaio 2003, produrre la III Relazione di monitoraggio della riserva comunitaria del 4 per cento e la Relazione finale per l'attribuzione della riserva comunitaria del 4 per cento.

Tutte le Relazioni, e in particolare quelle finali, hanno fornito, attraverso una rigorosa valutazione del livello di adempimento degli indicatori e dei requisiti previsti dal sistema di premialità, le indicazioni e i chiarimenti necessari a pervenire alla proposta di allocazione delle risorse premiali, da parte dell'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di sostegno (QCS), e alla decisione circa l'allocazione stessa da parte del Comitato di Sorveglianza(CDS) del QCS. L'UVAL ha svolto il ruolo, ad essa attribuito dal QCS e dalla Delibera CIPE 83/2000 di attuazione del QCS stesso, di soggetto in grado di assicurare contemporaneamente una valutazione indipendente della capacità delle amministrazioni di realizzare i risultati istituzionali e di attuazione previsti dalle due riserve, e contemporaneamente di facilitare, in quanto soggetto interno all'amministrazione, i momenti di analisi, di monitoraggio e raccolta delle informazioni circa l'andamento della performance delle amministrazioni condividendo le analisi effettuate in incontri periodici. Le Amministrazioni hanno così potuto, nel periodo di attuazione delle riserve di performance, essere costantemente informate circa la capacità e il livello di soddisfacimento degli indicatori previsti da parte delle altre amministrazioni "concorrenti" e apprendere con quali modalità alcuni processi amministrativi e organizzativi venivano attuati.

Il processo di valutazione e allocazione delle riserve è stato facilitato e reso possibile dall'esercizio di questa doppia funzione , svolta nel corso degli ultimi anni,

e accentuatasi nel corso del 2003, anno decisivo per l'assegnazione di entrambe le riserve di premialità. Si è così giunti ad una decisione finale del Comitato di Sorveglianza per la riserva del 6 per cento e a una proposta dello Stato membro alla Commissione europea per la riserva del 4 per cento, che hanno visto riconosciute le differenze nella capacità di realizzazione degli obiettivi fra amministrazioni e riflesse in un'allocazione finanziaria che è proporzionale ai risultati raggiunti.

Il secondo gruppo di linee di attività svolte nel corso del 2003 dall'Area è relativo all'accompagnamento all'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno per il periodo 2000-2006 e al supporto attuativo al Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, in particolare relativamente a) alla predisposizione di analisi specifiche relative ad aree tematiche di interesse per l'attuazione del QCS (valorizzazione beni naturali e ambientali, gestione del servizio idrico e dei rifiuti, aree urbane, trasporti); b) alla partecipazione e assistenza ad alcuni Gruppi di lavoro istituzionalizzati dal Comitato di Sorveglianza e alla organizzazione e animazione dei Gruppi di lavoro di cui l'UVAL ha la presidenza (Gruppo di lavoro Internazionalizzazione) o la presidenza di un sottogruppo (Gruppo di lavoro monitoraggio e valutazione, Sottogruppo Valutazione); c) alla finalizzazione dei progetti operativi del PON ATAS e alla loro attuazione con particolare riferimento ai Programmi Operativi risorse idriche, difesa del suolo, internazionalizzazione, funzione pubblica e alle attività di coordinamento delle varie forme di assistenza per la realizzazione dei Progetti Integrati Territoriali. L'impegno dell'Unità di Valutazione si è concentrato nella predisposizione di pareri e di analisi puntuali finalizzati al miglioramento del livello di conoscenza necessario a indirizzare le strategie di intervento finanziate dai Fondi strutturali europei e all'attuazione corretta dello schema di regole che il Quadro di Sostegno ha definito per l'attuazione degli interventi pubblici nelle regioni Obiettivo 1. Nel caso delle aree urbane , ad esempio, si è orientato verso l'individuazione di azioni che potessero valorizzare ulteriormente il potenziale innovativo dei progetti urbani e sostenere il ruolo centrale di città e aree metropolitane nei processi di trasformazione economica del territorio. Le analisi hanno spesso riguardato l'individuazione delle condizioni istituzionali e di gestione necessarie alla migliore realizzazione dei risultati potenziali attesi dall'intervento pubblico e a suggerire le modalità attraverso le quali le amministrazioni regionali e centrali possono influenzare la costruzione di tali condizioni. In alcune occasioni, il supporto si è concretizzato nell'assistenza alla predisposizione di bandi per mirare l'offerta di assistenza tecnica ai soggetti beneficiari dei Fondi strutturali.

Il terzo gruppo di attività svolte ha riguardato il supporto al Servizio centrale di segreteria del CIPE e al Servizio per le politiche di sviluppo territoriale e le intese. Nel primo caso l'Unità di Valutazione è chiamata a esprimere pareri o a contribuire alla predisposizione di istruttorie determinanti ai fini delle decisione del CIPE sui pacchetti di finanziamento ammessi alle decisioni del CIPE. La maggior parte delle attività svolte dall'UVAL è relativa al settore dei trasporti e della ricerca e, solo in minor parte, relativa al settore delle risorse idriche e dell'energia. In particolare relativamente al settore dei trasporti l'UVAL ha fornito contributi con-

tinuativi per la valutazione dei programmi di investimento delle società ANAS, Ferrovie dello Stato e RFI, presentati al CIPE, avendo particolare cura di verificare il livello di coerenza di tali programmi di investimento con gli obiettivi della politica di sviluppo territoriale del Mezzogiorno e di integrazione con gli interventi finanziati sulle fonti finanziarie espressamente finalizzate a obiettivi di sviluppo, fondi aree sottoutilizzate e fondi comunitari. Si è inoltre prestata particolare attenzione all'analisi della capacità strutturale di ciascun settore, e in particolare nei trasporti, di produrre elementi di accelerazione nella spesa pubblica richiesti per produrre risultati in termini di dotazione infrastrutturale più vicini nel tempo (capacità di valutare ex-ante opzioni progettuali, di progettare e di predisporre bandi, di appaltare e avviare i lavori, di realizzare gli stessi in tempi coerenti con la progettazione e le previsioni formulate ex-ante, di completare e rendere fruibili gli stessi). Per quanto riguarda la ricerca, l'UVAL ha avviato e attivamente animato, in attuazione delle indicazioni della delibera CIPE 17/03, di riparto dei fondi aree sottoutilizzate, due tavoli partenariali MEF – Amministrazione di settore – Regioni per i settori della ricerca e della società dell'informazione, finalizzati alla definizione di un programma di interventi. Nel primo caso, le attività di programmazione sono state accompagnate da una ricognizione valutativa sugli interventi di politica della ricerca nel Mezzogiorno nel periodo 1999-2002 e da un seminario aperto al mondo dell'impresa, delle università e della finanza volto a individuare e rafforzare il ruolo della ricerca nelle politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Nel secondo caso le analisi si sono concentrate sulla definizione di un modello d'intervento a forte caratterizzazione territoriale volto a realizzare, in aree a elevata potenzialità, esperienze pilota di integrazione e messa a sistema di interventi di società dell'informazione. Sono stati inoltre condotti lavori per la messa a punto di un intervento di supporto al settore dell'alta tecnologia e della valorizzazione dei risultati della ricerca attraverso la promozione di strumenti di finanza innovativa.

I risultati degli approfondimenti settoriali , delle ricerche valutative e degli esercizi autovalutativi (cfr. Area 3 - Valutazione) sono convogliati, nel supporto metodologico alla preparazione degli Accordi di Programma Quadro (APQ), ad assicurare che vi sia una unificazione di obiettivi strategici nell'utilizzo delle risorse addizionali e che tutte le risorse siano governate in base agli stessi principi e allo stesso quadro di regole. Il sostegno metodologico agli APQ, pertanto, si è concentrato nel corso del 2003, nella definizione di indirizzi generali per specifici settori, per la predisposizione degli articolati e, soprattutto, degli allegati tecnici.

Il quarto gruppo di attività svolte dall'Area è relativo alle politiche di internazionalizzazione, alla partecipazione ai consessi internazionali e agli incontri con organismi internazionali (OCSE, *Territorial Development Policy Committee*; missioni del Fondo Monetario Internazionale; tavoli di confronto con la CE) e al supporto al Servizio relazioni con i Paesi terzi in materia di politiche di sviluppo territoriale del DPS, di recente istituzione e a cui sono state trasferite parte delle attività di gemellaggio finanziate dalla Commissione europea di cui si è fatta promotrice l'UVAL nel corso del 2001 e del 2002. In particolare, in que-

st'area sono concentrate sia le attività di preparazione e gestione diretta dei progetti di gemellaggio istituzionale con i Paesi di nuova adesione dell'Est europeo, finanziati dai fondi europei PHARE, gestiti amministrativamente dal nuovo Servizio ma ancora coordinati tecnicamente dall'UVAL (Progetto di *Twinning* n. CZ 2002/IB/SPP03 "*Joint Regional Operational Programme and Community Support Framework. Building Implementation Capacity*" con la Repubblica Ceca per le politiche di sviluppo regionale e la gestione dei Fondi strutturali; Progetto di *Twinning* con la Polonia n. PL/2003/IB/OT03 "*Implementation of the Integrated Regional Operational Programme on Central and Regional Level*") sia le attività di partecipazione, per quanto di competenza dell'UVAL, alle attività di assistenza tecnica e formativa offerte e finanziate dai medesimi progetti e dai progetti di assistenza bilaterale organizzati dal DPS. A queste attività di *capacity building* , si è affiancata a) la partecipazione diretta alle iniziative del Patto di Stabilità per l'Europa Sudorientale che prevede la realizzazione di programmi di riforme strutturali da parte dei paesi dell'area balcanica, mirati a facilitare il flusso di investimenti privati dall'estero in quelle economie, e lo sviluppo dell'imprenditorialità locale, e b) la partecipazione alle iniziative nel settore dei trasporti e dell'energia, in collaborazione con i ministeri competenti, che mirano a coordinare ed ottimizzare gli investimenti multilaterali e bilaterali per la realizzazione di una rete funzionale di comunicazioni fra i paesi dell'Europa Sudorientale, e fra di essi e la UE e quindi alla valorizzazione del territorio italiano, e in particolare delle regioni meridionali e ad assicurare che la strategia concordata per il settore energia nei Balcani dia priorità all'utilizzo ottimale delle infrastrutture e delle risorse esistenti.

II.3 Area 3: valutazione dei programmi di intervento

L'area valutazione ha l'obiettivo di costruire capacità di valutare i programmi di intervento e di promuovere la conduzione e utilizzazione di valutazioni. In questo ambito l'UVAL si occupa quindi non solo di produzione metodologica tecnica e di conduzione di alcune valutazioni, ma svolge anche la funzione di proporre percorsi istituzionali finalizzati all'utilizzo della valutazione da parte del decisore pubblico.

Nel 2003 all'interno dell'area valutazione si sono consolidate e ampliate le linee di attività di indirizzo e di supporto metodologico ai processi di valutazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali nelle regioni dell'OB.1. Questi nel corso dell'anno hanno affrontato la fase di definizione dei Rapporti di valutazione intermedia (RVI) dei programmi da inviare alla Commissione Europea il 31 dicembre 2003. Le attività di indirizzo e supporto metodologico si sono svolte nell'anno attraverso l'organizzazione di momenti di confronto e di discussione tra i soggetti coinvolti nei processi di valutazione (amministrazioni committenti, nuclei di valutazione e altri soggetti partecipanti alla gestione tecnica delle valutazioni e valutatori indipendenti-VI), e in una vera e propria attività di sostegno individualizzato a ciascuna amministrazione.

Accanto a due riunioni del gruppo valutazione - la sede di discussione formalmente prevista dal QCS, che l'UVAL presiede e per la quale predispone materiali, organizza le presentazioni sulle tematiche all'ordine del giorno e predispone la documentazione successiva – svoltesi in aprile e in ottobre, sono stati organizzati due seminari di approfondimento per affrontare specifiche questioni.

Nel seminario del marzo 2003 "Dove acquisire le informazioni per le valutazioni intermedie ", rivolto a nuclei di valutazione e VI, si è affrontato il tema delle fonti informative per la valutazione dei programmi. Il seminario ha costituito soprattutto un'occasione per esplicitare la necessità di raccogliere dati, elementi fattuali e teorie sul funzionamento del programma che andassero oltre l'analisi dei dati di monitoraggio e l'interlocuzione tra VI e titolari di responsabilità attuative nei PO.

Nel seminario del 22 luglio 2003 su "La lettura delle bozze del rapporto di valutazione intermedia: organizzazione, soggetti e metodi", organizzato a ridosso della scadenza formale di consegna delle Bozze dei RVI, si è discusso con le amministrazioni committenti e i nuclei di come affrontare la fase di confronto tecnico con i VI e si è suggerito un metodo, sia per la lettura delle Bozze dei RVI, sia per le modalità di trasferimento di commenti e richieste ai VI per la finalizzazione del lavoro.

Nel periodo tra settembre e novembre, ci si è impegnati (assieme agli altri soggetti che fanno parte del Sistema nazionale di valutazione -SNV) a sostenere il confronto tra committenti e VI con l'organizzazione di numerosi incontri specifici per ciascun processo di valutazione di PO. In questi incontri, successivi alla lettura da parte dei partecipanti delle bozze dei RVI, si sono affrontate sia questioni di merito relative ai principali messaggi emersi dal lavoro dei VI e agli aspetti che non risultavano ancora sufficientemente indagati o compresi, sia questioni di metodo espositivo dei RVI. Tali attività si sono rivelate assai proficue, conducendo a un significativo miglioramento dei contenuti e della leggibilità dei rapporti di valutazione.

Le attività di supporto e indirizzo hanno la finalità di migliorare nel medio periodo la qualità dei processi di valutazione e dei prodotti che ne documentano i risultati. Tale attività ha anche una veste formale, in quanto il QCS affida all'UVAL e al SNV una particolare funzione di valutazione dei processi e dei prodotti di valutazione, la cosiddetta Valutazione di secondo livello (vedi Scheda n. III.6) che è attività di osservazione e valutazione dei processi, e di restituzione delle riflessioni svolte ai soggetti coinvolti. Le attività di valutazione di secondo livello sono oggetto di periodiche informative al Comitato di sorveglianza del QCS. Nel 2003, stante la fase delicata che attraversavano i processi di valutazione, sono state redatte e presentate al CdS del QCS tre Relazioni sulla valutazione di secondo livello (in febbraio, in giugno e in dicembre) frutto del lavoro congiunto di un gruppo di lavoro interno e degli altri componenti del SNV.

In qualità di nucleo di riferimento per l'Autorità di gestione (Adg) del PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema, l'UVAL ha anche collaborato direttamente alla gestione tecnica della relativa valutazione intermedia all'interno del gruppo di pilotaggio istituito dall'Adg del PON.

Il sostegno alla crescita della capacità di valutazione non si è limitato peraltro alle sole attività di valutazione intermedia dei PO. Nel 2003 si è anche costruita una metodologia per sostenere le amministrazioni in un secondo processo coordinato di analisi autovalutativa (il primo si era svolto nell'autunno del 2002). Si tratta di un'attività di auto-osservazione svolta dalle Autorità di gestione di ciascun PO, insieme all'Autorità di gestione del QCS e a vari soggetti istituzionali interessati a ciascun singolo tema (ad esempio le amministrazioni capofila dei diversi fondi strutturali). L'esercizio consente una rilevazione sistematica dello stato di attuazione dei programmi, che investe innanzitutto gli aspetti finanziari, ma che si è gradualmente evoluto – in particolare nella seconda esperienza avvenuta nel 2003 – ad includere elementi di coerenza fra lo sforzo di attuazione e le direttrici strategiche contenute nei programmi. La metodologia e la relativa documentazione di accompagnamento prodotta sono state presentate in una sessione speciale del gruppo di valutazione di aprile. L'esercizio di analisi autovalutativa vero e proprio si è realizzato in modo compatto nel mese di maggio 2003, attraverso oltre trenta incontri presso le amministrazioni cui molti componenti UVAL hanno partecipato direttamente in qualità di facilitatori delle singole riunioni di analisi autovalutativa. L'esperienza ha consentito non solo la rilevazione di aree problematiche dal punto di vista amministrativo, ma ha anche costituito un momento di riflessione più ampio che ha investito la percezione che le amministrazioni hanno delle risposte al programma da parte dei territori e, soprattutto, ha consentito di affrontare anche questioni delicate del funzionamento concreto e degli effetti dei programmi. Una riflessione di tipo metodologico sugli esiti dell'esperienza, basata sui report redatti a seguito di ogni riunione dai componenti che vi hanno partecipato, è rinvenibile in una specifica sezione della Seconda Relazione sulla valutazione di secondo livello di giugno.

Inoltre, per sostenere i nuclei di valutazione, anche nel medio periodo, rispetto ai compiti inerenti la valutazione di programma (di valutazione diretta e di gestione tecnica di valutazioni commissionate a ricercatori esterni), l'UVAL ha promosso una linea formativa in materia di "Valutazione di programma" realizzata all'interno del progetto NUVAL (vedi area 1) nel periodo luglio-dicembre e in cui diversi componenti hanno partecipato in qualità di relatori.

L'esperienza dell'intero progetto di costruzione di capacità valutativa nella pubblica amministrazione, su cui convergono numerose linee di attività dell'area, è stata anche portata all'esterno in riflessioni strutturate presentate a seminari e conferenze, tra cui quella organizzata dalla CE a Budapest nel mese di giugno. L'interesse per l'esperienza italiana in Ob.1 si è rivelato ampio e su richiesta del team di esperti internazionali che hanno curato nel 2003 la revisione della guida MEANS alla valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico, il caso italiano è stato anche presentato in uno specifico capitolo della nuova guida dedicato ad alcune esperienze nazionali significative di costruzione di capacità valutativa (*Evaluation capacity building*).

Attività particolarmente impegnativa è risultata quella relativa alla valutazione intermedia del QCS (vedi Scheda n. III.4), che l'area aveva già avviato nel 2002 attraverso la redazione di un documento di *terms of reference*. Nel 2003, oltreché a

fornire supporto alla committenza per la selezione dei *team* di valutazione, ci si è impegnati direttamente nell'attività tecnica e metodologica di interlocuzione con i *team* di valutazione, particolarmente intensa tra giugno e dicembre.

Parte integrante dell'attività di valutazione intermedia del QCS è stata anche la revisione e aggiornamento del modello macroeconomico di offerta per la simulazione dell'impatto macroeconomico delle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno (vedi Scheda n. III.5). Il progetto è stato condotto da uno specifico team di lavoro (affidato alla supervisione scientifica di un esperto esterno), cui l'UVAL ha partecipato direttamente.

Nel 2003 sono anche continuate le attività sui Progetti integrati territoriali (PIT) (vedi Scheda n. III.7) condotte all'interno dell'Osservatorio UVAL sui PIT, di cui l'attività esterna più rilevante è stata la preparazione della Relazione introduttiva per la conferenza del 6 e 7 febbraio 2003, svoltasi ad Agrigento, su"I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione", Agrigento, 6 e 7 febbraio 2003, organizzata dall'Adg del QCS ad Agrigento. Nella relazione è confluito il materiale di documentazione, raccolto dall'UVAL in collaborazione con le Autorità di gestione dei PO, e le analisi svolte sulle caratteristiche delle principali ipotesi e temi di sviluppo (idee forza) intorno alle quali sono stati identificati i progetti integrati nelle diverse regioni. Aggiornamenti del lavoro sono stati anche presentati in occasione del FORUM della PA nel mese di maggio in un seminario dedicato alle questioni dello sviluppo locale e in altri seminari regionali. L'Osservatorio ha anche realizzato, in collaborazione con il SSPS del DPS, una base dati analitico-geografica delle aggregazioni dei comuni sottostanti ai diversi progetti integrati identificati che, oltrechè costituire la base per la produzione di rappresentazioni cartografiche (si veda in proposito l'Appendice al Rapporto 2003 del DPS), ha anche consentito di svolgere altre analisi. All'interno delle attività di Osservatorio sui PIT si sono infatti realizzati, tra luglio e dicembre 2003, alcuni approfondimenti volti a comprendere i processi di continuità tra i diversi strumenti di sviluppo locale succedutisi nel corso dell'ultimo decennio; una parte dei materiali prodotti a questo scopo è confluita in sezioni del Rapporto 2003 del DPS. Inoltre, su richiesta del Comitato di sorveglianza del QCS, è stato avviato uno specifico progetto per il monitoraggio georeferenziato dei PIT (vedi AREA 4).

Nel corso del 2003, la riflessione sull'importanza di allargare le analisi e le valutazioni di efficacia delle politiche e degli interventi ha condotto a definire modalità per realizzare ricerche valutative anche in situazioni per le quali non sussistono specifici obblighi (come invece nel caso dei fondi strutturali in cui le valutazioni sono richieste dai regolamenti). In quest'ambito, sono state avviate nell'autunno del 2003 due ricerche valutative, da concludersi nel 2004, in materia di valutazione dello strumento "Prestito d'onore" e sull'efficacia delle politiche di promozione della ricerca scientifica.

Tra le altre attività, sono da ricordare numerosi interventi in seminari e conferenze, nonché in momenti formativi sulla valutazione e la partecipazione al gruppo di valutazione della Direzione generale sulle politiche regionali della Commissione Europea.

II.4 Area 4: accompagnamento dei progetti verso l'attuazione

L'obiettivo complessivo dell'Area 4 dell'UVAL è quello di favorire, anche attraverso sperimentazioni dimostrative, la diffusione di buone pratiche progettuali in settori di interesse strategico per il DPS.

Nel corso del 2003 l'attività dell'area progetti, pur in continuità con le iniziative già avviate nel 2002, si è prevalentemente concentrata sul miglioramento della qualità degli investimenti pubblici attraverso il supporto alle amministrazioni nella scelta e nell'impostazione degli strumenti progettuali più adeguati.

Lo ha fatto in primo luogo partecipando e operando direttamente all'impostazione, al coordinamento e all'attuazione di programmi complessi e di ampia portata (organizzativa e finanziaria) quali, principalmente, il Programma *Empowerment* per le pubbliche amministrazioni (delibera CIPE 36 del 2002) e il Programma Quadro che il CIPE (delibere 62 e 130 del 2002) ha affidato a Sviluppo Italia.

Lo ha fatto, tuttavia, anche attraverso la partecipazione a progetti più specifici e mirati, curando che la loro attuazione, al di là degli esiti puntuali propri di ogni iniziativa, desse luogo a risultati in grado di incidere più estesamente sulle capacità operative di una platea assai più ampia di quella rappresentata dalle amministrazioni impegnate o beneficiarie direttamente: progetti in grado quindi di indicare percorsi, metodi, modelli operativi applicabili a problemi o situazioni che interessano, potenzialmente, più territori e più amministrazioni.

Il programma "*Empowerment* per le pubbliche amministrazioni" (attivato dal CIPE, con delibera n.36/2002, affidato al Dipartimento della Funzione Pubblica e finanziato con circa 139 milioni di euro) mira a rendere più efficiente l'azione della Pubblica Amministrazione nelle aree sottoutilizzate, a rafforzarne le strutture tecniche e operative, ad adeguare e rendere più efficaci gli strumenti utilizzati a livello settoriale e territoriale nelle politiche di sviluppo. I 32 progetti operativi in cui il Programma si articola investono temi nodali della programmazione delle politiche di sviluppo e del rafforzamento delle strutture amministrative che se ne occupano: la cooperazione interistituzionale e con l'Unione europea; gli assetti istituzionali e macro organizzativi; lo sviluppo locale; l'organizzazione, la semplificazione e il sistema di *governance*; la cultura del personale.

L'impulso e l'indirizzo tecnico dato dall'UVAL all'impostazione del Programma *Empowerment* è reso particolarmente incisivo dalla sua partecipazione diretta al Comitato di Indirizzo Strategico del Programma. L'apporto dell'UVAL è stato decisivo, nel corso del 2003, per consentire al Comitato di completare la progettazione delle attività del Programma, di definire e attivare il "modello attuativo partenariale" e le regole che lo governano, di individuare le modalità con cui seguirà l'attuazione dei singoli progetti al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi stabiliti.

L'UVAL, oltre che dare il proprio contributo all'impostazione e al coordinamento del complesso del Programma, è responsabile diretto dell'attuazione di due linee di attività (in particolare la linea "Dati, Metodi, e Nuovi Progetti per lo Sviluppo" e la linea "Strutture formative di eccellenza per le politiche di svilup-

po") e partecipa attivamente alla realizzazione di altri nell'ambito del partenariato tecnico attraverso il quale il Programma si attua. Nel corso del 2003 i progetti gestiti con responsabilità diretta dell'UVAL sono stati attivati e sono ora in corso di realizzazione.

L'altro programma di supporto alle reti di pubbliche amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo che nel corso del 2003 ha visto un impegno forte e diretto dell'UVAL è il Programma Quadro la cui attuazione è stata affidata dal CIPE a Sviluppo Italia sotto la responsabilità, l'indirizzo e la sorveglianza del DPS.

In particolare il Programma Quadro, cui è stato assegnato un finanziamento di 70,3 milioni di euro, prevede la realizzazione di una serie di interventi a supporto di reti di amministrazioni ed è articolato in tre Programmi Operativi (PO):

a) *Advisoring* e supporto tecnico alle amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità;
b) Supporto alle amministrazioni per il miglioramento della capacità e della qualità della committenza pubblica;
c) Predisposizione ed avvio di un programma pluriennale di marketing volto all'attrazione di investimenti dall'esterno verso il Mezzogiorno.

Anche in questo caso la partecipazione dell'UVAL all'attuazione del Programma si è realizzata a due livelli. L'UVAL rappresenta il DPS nel "Gruppo di contatto" cui è affidato l'indirizzo e il monitoraggio operativo dell'attuazione dell'intero Programma Quadro e, in questo ambito, ha svolto, nel corso del 2003, un ruolo rilevante nell'orientare l'impostazione e le modalità attuative dei tre Programmi Operativi e nel verificare via via i risultati conseguiti. Al tempo stesso l'UVAL è parte rilevante del "Gruppo di lavoro" impegnato direttamente nell'attuazione del Programma Operativo "*Advisoring* e supporto tecnico alle amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità".

Nel corso del 2003 si è avviata la fase di attuazione dei singoli Programmi Operativi.

Per quanto riguarda in particolare il PO "*Advisoring* per gli studi di fattibilità", attraverso consultazioni con le regioni del Mezzogiorno, è stato individuato un primo gruppo di circa 40 studi da considerare per le attività di assistenza tecnica del programma operativo. Nell'autunno del 2003 si è avviato un ciclo di incontri con le regioni del Centro-Nord per l'estensione dell'attività di *advisoring* al complesso delle aree sottoutilizzate del Paese.

Sia nell'ambito del programma *Empowerment*, sia nel Programma Quadro attuato da Sviluppo Italia l'impegno dell'UVAL, anche nel corso del 2003, si è particolarmente concentrato sull'obiettivo di supportare le amministrazioni nel migliorare la loro capacità di utilizzare lo studio di fattibilità quale strumento in grado di orientare e rendere più efficaci i loro investimenti in infrastrutture (gli studi di fattibilità rientrano infatti nella già citata iniziativa su "dati, metodi, e nuovi progetti per lo sviluppo") e nel tradurre in progetti e opere i risultati degli studi di fattibilità realizzati o in corso di realizzazione (il Programma Operativo "*Advisoring*").

L'UVAL ha quindi continuato ad alimentare e attuare la strategia del DPS volta a rilanciare la valutazione preventiva dei progetti infrastrutturali quale strumento di programmazione più consapevole, trasparente ed efficace delle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate. Strategia avviata nel 1999 con il finanziamento di circa 400 studi di fattibilità (delibere CIPE 106 e 135 del 1999), che è stata costantemente seguita dall'UVAL e che sta dando esiti positivi.

L'insieme di questi temi e le implicazioni che ne derivano in termini di orientamenti e indirizzi per proseguire e migliorare questo percorso sono state specificamente e approfonditamente trattati nella Relazione presentata dall'UVAL al CIPE nel giugno del 2003 (vedi Scheda n. III.8). Da tale Relazione emergono: a) un quadro positivo sul completamento degli studi; b) il passaggio dalla fase di studio a quella di progettazione per un numero significativo di opere; c) l'individuazione degli elementi di criticità da superare per l'avvio delle opere individuate dagli studi[7].

Nel corso del 2003 l'area progetti ha proseguito il suo impegno nell'attività che l'UVAL svolge di ideazione, impostazione e realizzazione di specifici progetti.

Questa linea è stata realizzata seguendo due direttrici: la prima di cooperazione interna al DPS di supporto al Servizio "Progetti, studi e statistiche"; la seconda attraverso la partecipazione diretta nella realizzazione di progetti rivolti a reti di amministrazioni.

Per quanto riguarda la prima "direttrice" l'attività dell'UVAL nel corso del 2003 è stata finalizzata a consentire la piena attivazione dell'operatività dell'ufficio "Progetti" e dell'ufficio "Innovazione amministrativa" del Servizio: sono stati individuati una serie di progetti pilota e prototipali da avviare a realizzazione; sono state concordate e attivate, in partenariato con il Dipartimento della Funzione Pubblica, le procedure e le modalità di attuazione della linea "Progetti pilota" del Programma *Empowerment*; è stata avviata la realizzazione di un primo progetto pilota volto alla definizione di un modello innovativo di realizzazione e gestione del parco archeologico di Stabia (progetto "Ancient Stabia").

Per quanto riguarda i progetti nei quali, nel corso del 2003, l'UVAL è stata impegnata direttamente, i principali possono essere indicati nei seguenti:

- il progetto "*Monitoraggio georeferenziato e valutazione PIT*" è volto alla realizzazione di un sistema di monitoraggio dei PIT esteso a caratteristiche di performance organizzativa e funzionale all'impostazione del processo di valutazione dei progetti. L'UVAL nel corso del 2003 ha assunto, su indicazione del Comitato di Sorveglianza del QCS, le responsabilità di impostazione e coordinamento del progetto nonché di accompagnamento alla sua piena attuazione, in collaborazione con la Rete dei nuclei di valutazione. Il progetto è in fase avanzata di attuazione e sarà completato nel 2004 (vedi Scheda n. III.7);

---

[7] A giugno 2003 risultavano consegnati alle Amministrazioni appaltanti 269 studi sui 393 avviati dal CIPE. Il grado di avanzamento procedurale era del 100% per otto regioni: sei del Centro-Nord, con un totale di 19 studi (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Toscana), e due del Sud, con un totale di 25 studi (Abruzzo, Basilicata). Le Amministrazioni interessate hanno segnalato sviluppi progettuali per 85 degli studi completati.

- il progetto "*Pollino*" è volto all'accompagnamento di interventi integrati nell'area del Pollino in Basilicata. L'UVAL, oltre che all'impostazione e all'attuazione dell'intero progetto, nel 2003 ha collaborato in particolare a lanciare gli studi per la strategia di definizione dell'offerta turistica dell'area;
- il progetto "*Sicurezza*" è volto al sostegno delle amministrazioni per l'integrazione dei profili di legalità e sicurezza; all'accompagnamento della costruzione di APQ in materia di legalità e sicurezza e all'attuazione del PON "Sicurezza" nel quadro del QCS.

Si tratta di progetti che riguardano temi e contenuti diversi e tuttavia con caratteristiche comuni che connotano e motivano l'apporto dell'UVAL. Sono infatti progetti che: i) coinvolgono o comunque sono diretti ad un insieme di amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo; ii) promuovono, prevedono o comunque preparano la creazione e l'azione di "reti" di amministrazioni e/o di strutture tecnico-amministrative; iii) agiscono su terreni innovativi e sperimentali, ovvero promuovono l'innovazione amministrativa e la sua applicazione alle politiche di sviluppo; iv) producono valore aggiunto amministrativo (vale a dire strumenti, procedure, metodi "nuovi" rispetto a quelli esistenti ex ante).

II.5 Partecipazioni a attività interistituzionali

II.5.1 Comitato per l'emersione

Come in anni precedenti, su mandato del Capo Dipartimento, l'UVAL ha continuato a rappresentare il DPS nel Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, su invito del Presidente del Comitato stesso, e a partecipare ed osservare le attività del sistema Comitato per l'emersione - Commissioni regionali e provinciali - Tutori. Le attività di tale sistema nel 2003 si sono notevolmente intensificate, sia internamente sia a livello internazionale. Il sistema Comitato – Commissioni - Tutori ha contribuito all'approfondimento del dibattito sull'emersione e lo sviluppo locale in Europa, in particolare in coincidenza con il semestre di presidenza Italiana del Consiglio Europeo, sia in occasioni all'estero, sia nella preparazione di una sessione in una conferenza internazionale a Catania. A livello nazionale, l'UVAL ha avuto modo di partecipare alle riunioni del sistema, che hanno coordinato e intensificato il lavoro nazionale e locale di facilitazione nell'attuazione degli strumenti di sviluppo locale (fra cui alcune attività co-finanziate dai Fondi strutturali) e lanciato una nuova stagione di lavoro settoriale che ha coinvolto i partner sociali nella stipula di accordi nazionali e locali di regolarizzazione.

II.5.2 Patto di Stabilità per l'Europa Sud Orientale e Processo di Atene

Conformemente all'accordo del 2001 fra il Dipartimento, il MAE e l'OCSE, personale UVAL ha continuato a contribuire in maniera sostanziale al lavoro del "Core project team" dell'"Investment Compact", l'iniziativa del Patto di Stabilità per l'Europa Sudorientale che prevede la realizzazione di programmi di riforme strutturali da parte dei paesi dell'area balcanica, mirati a facilitare il flusso di investimenti privati dall'estero in quelle economie, e lo sviluppo dell'imprendito-

rialità locale. L'iniziativa, gestita dall'OCSE, che ne assicura anche il monitoraggio, sta dando risultati incoraggianti, tanto che i donatori, fra cui l'Italia, ne prevedono la continuazione indipendentemente dal Patto di Stabilità.

In parallelo alla collaborazione con l'OCSE, l'UVAL ha anche provveduto a rappresentare gli interessi del Sistema Italia negli organismi internazionali che sviluppano e mettono in atto strategie concordate multilateralmente, fra i principali donatori, la UE e le IFI, per lo sviluppo dei settori dell'energia e dei trasporti nella regione balcanica. Si tratta, in primo luogo, del "Processo di Atene", gestito essenzialmente dalla DG TREN, che punta alla creazione di un mercato regionale integrato dell'energia elettrica e del gas, e all'adozione di una strategia di sviluppo del settore ottimizzata su scala regionale; in secondo luogo, dell'iniziativa dell'*Infrastructure Steering Group* (ISG), coordinato dalla DG AIDCO e dalla DG RELEX, che mira a coordinare ed ottimizzare gli investimenti multilaterali e bilaterali per la realizzazione di una rete funzionale di comunicazioni stradali, ferroviarie, fluviali, aeree e marittime fra i paesi della regione, e fra di essi e la UE.

La partecipazione dell'UVAL nel "Processo di Atene" ha contribuito ad assicurare che la strategia concordata per il settore energia nei Balcani desse priorità all'utilizzo ottimale delle infrastrutture e delle risorse esistenti (orientamento che, oltre ad essere coerente con gli interessi della regione, implica maggiori probabilità di ricadute favorevoli per le imprese Italiane che hanno un vantaggio comparativo per i progetti di riabilitazione e di ammodernamento di impianto esistenti). La strategia settoriale è ora sanzionata dal Memorandum of Understanding (MoU) firmato ad Atene l'8/12/2003 fra la Commissione e i paesi balcanici, e controfirmato dall'Italia (come pure dalla Grecia e dall'Austria) in quanto "partecipante politico" al mercato regionale. Il MoU sarà presto sostituito da un trattato internazionale giuridicamente vincolante, che prevede l'integrazione del mercato dell'energia balcanico con il mercato interno della UE.

Nel settore dei trasporti, l'apporto dell'UVAL al lavoro dell'ISG, in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture, ha puntato a sostenere l'importanza degli assi di comunicazione est-ovest, oltre a quelli Nord-Sud, ed in particolare delle vie di accesso dai paesi dell'Est europeo ai porti dell'Adriatico, quindi alla valorizzazione del territorio Italiano, e in particolare delle regioni meridionali, come accesso all'Europa comunitaria per i traffici provenienti dall'Est. Ciò è ora riflesso nello studio REBIS (*Regional Balkan Infrastructure Study – Trasport*) della Commissione europea, che identifica gli investimenti prioritari nel settore dei trasporti per la regione balcanica.

II.5.3 OECD – Territorial Development Policies Committee (TDPC)

L'UVAL ha continuato nel corso del 2003 a partecipare per conto del DPS sia alle riunioni plenarie che a due dei tre *Working Parties* organizzati sotto l'egida del TDPC: Nel corso del 2003 in particolare l'UVAL ha lanciato insieme ai rappresentanti di Australia, Gran Bretagna e U.S.A. un approfondimento relativo all'uso di indicatori nel monitoraggio delle politiche territoriali. Il lavoro ha permesso di mettere in luce, attraverso la predisposizione di un questionario sottoposto a

tutti i partecipanti al TDPC le diverse modalità di misurazione e controllo di efficacia delle politiche territoriali adottate nei diversi paesi[8]. L'UVAL ha inoltre partecipato al *Working Party on Territorial Policy in Urban Areas*. Il WP ha esaminato studi già realizzati e discusso i temi da proporre per il nuovo programma di lavoro del TDPC, concentrandosi su tematiche strategiche quali: (i) la competitività di città e regioni; (ii) la governance metropolitana; (iii) la partnership pubblico-privato in progetti urbani; (iv) l'edilizia sostenibile e le infrastrutture per lo sviluppo territoriale.

II.5.4 NARS

Nel corso dell'anno l'Unità ha prestato collaborazione a talune attività della Segreteria tecnica del *Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità* (NARS), organismo tecnico di supporto al CIPE. La collaborazione ha principalmente riguardato istruttorie propedeutiche all'emissione di pareri relativi ad atti di regolazione dei servizi di pubblica utilità in settori di rilevante interesse per gli interventi di riequilibrio territoriale e di accumulazione infrastrutturale; essa si è concretizzata nella partecipazione ai gruppi di lavoro istituiti presso il NARS negli ambiti delle tariffe ferroviarie, idriche e autostradali, nonché alla formazione del parere che la Segreteria ha istruito per il NARS con riferimento alle proposte di revisione del vigente regime di accesso agevolato alle fornitura di elettricità da parte degli utenti domestici in condizioni di disagio economico. I termini di tale collaborazione sono stati regolati da un protocollo d'intesa siglato dai responsabili delle due unità.

II.5.5 Convenzione ISTAT

Nel 2003 l'UVAL ha proseguito il suo impegno di partecipazione al Comitato Tecnico–Scientifico di indirizzo dei lavori della Convenzione al quale hanno partecipato per la prima volta due rappresentanti delle realtà regionali. Nell'ambito dei lavori della Convenzione è stato organizzato insieme all'ISTAT il Convegno *Informazione statistica, territorio e attività di policy*, svoltosi nel corso del mese di febbraio 2004.

II.5.6 Rete delle autorità ambientali e della programmazione

Nel corso del 2003 l'UVAL ha partecipato attivamente, come negli anni precedenti, alle attività della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi strutturali 2000/2006, la struttura che raccorda i soggetti responsabili di integrare gli aspetti ambientali nell'attuazione degli interventi co-finanziati dai Fondi strutturali. In particolare, L'UVAL ha contribuito alla redazione di documenti prodotti dalla "Rete" sul monitoraggio e valutazione degli interventi finora realizzati dal QCS, e sulla riprogrammazione degli interventi da realizzare nella seconda fase di attuazione. Nel capitolo 3, nel-

[8] Per gli esiti di tale questionario si veda "Territorial benchmarking for competitiveness policies" OECD/GOV/TDPC/TI(2003),1, 4 giugno 2003.

l'approfondimento relativa all'ambiente (vedi Scheda n. III.10), vengono fornite informazioni specifiche sui documenti prodotti, assieme ad un breve sommario dei contenuti tecnici principali di alcuni di essi.

II.5.7 Gruppo interistituzionale sul monitoraggio delle politiche del lavoro e dell'occupazione e Piano nazionale per l'occupazione

L' UVAL ha partecipato alle attività di definizione dei rapporti periodici di Monitoraggio sulle politiche del lavoro e dell'occupazione coordinato dal Ministero del lavoro, cui partecipa in rappresentanza del DPS dal momento della sua istituzione nel 2000 e ha collaborato, sempre in rappresentanza del DPS, alla redazione del Piano nazionale per l'Occupazione 2003.

II.6 Attività di formazione

L'UVAL, nel corso del 2003, ha svolto attività di diffusione della metodologia e delle tecniche nella programmazione e valutazione degli investimenti, attraverso la partecipazione a Master presso diverse Università italiane. In particolare la suddetta attività ha avuto come oggetto la valutazione di programmi e progetti nelle politiche pubbliche (Università di Milano Bicocca), la ricerca valutativa e gli strumenti di valutazione (Università di Milano Bicocca, Università degli studi Mediterranea di Reggio Calabria), l'economia e la politica ambientale (Università di Roma La Sapienza), la gestione del ciclo del progetto (Istituto universitario IUAV di Venezia), la valutazione dei trasporti (Università Bocconi). Diversi cicli di lezioni sono stati tenuti sui temi della valutazione dei progetti di sviluppo locale (Scuola superiore dell'economia e delle finanze), del Project Management in beni culturali e ambientali (Camigliati Scuola di management territoriale), della valutazione ambientale strategica ed integrazione degli aspetti ambientali nell'azione dei fondi strutturali (Istituto Nazionale di Economia Agraria), della mobilità nelle aree urbane (Politecnico di Torino), di economia della concorrenza e della regolazione delle public utilities (CEIS di Tor Vergata) e sul tema dei processi di lavoro (Scuola della Guardia di finanza).

Infine, nel corso del 2003 l'UVAL ha partecipato al disegno e alla preparazione di specifici moduli formativi relativi alla statistica di base, al *project management*, alla geografia economica, alla concorrenza *di* e *per* il mercato dei servizi pubblici, compresi nel programma di formazione del DPS avviato nel 2003.

Nel corso del 2003 l'UVAL ha partecipato al consolidamento delle conoscenze teoriche di base e delle competenze tecnico-professionali di otto stagisti prevalentemente di formazione economica, un laureato in ingegneria gestionale e un laureato in Scienze dell'educazione. Si tratta di stage organizzati all'interno di percorsi formativi a livello di Master o Dottorato organizzati dall'Università Bocconi di Milano, dall'Università Tor Vergata di Roma; oppure di percorsi formativi e di esperienza operativa promossi da istituzioni pubbliche quali l'ANCI, il FORMEZ, oppure dall'Autorità di Gestione del PON ATAS attraverso il progetto SFERA. I progetti formativi, concordati con l'Ente proponente, hanno riguardato l'economia dei trasporti e della logistica e delle infrastrutture, l'assistenza tecnica nell'ambito

della progettazione integrata, l'assistenza amministrativa e attuazione dei fondi strutturali, la valutazione e il monitoraggio di politiche e progetti di sviluppo locale, l'analisi del funzionamento degli strumenti di sviluppo locale e l'assistenza amministrativa e di gestione dell'archivio e della banca dati informativa a sostegno delle attività del Gruppo Tecnico Premialità.

APPENDICE – L'UNITÀ DI VALUTAZIONE IN CIFRE

Nel 2003, così come già avvenuto nel 2002, l'Unità ha visto ridurre ulteriormente il numero di componenti fissi passati a 23. Sono aumentate contemporaneamente il numero di linee di attività (49) e il numero delle missioni svolte all'estero.

A supporto del crescente volume di lavoro è migliorata la dotazione di personale destinato al supporto operativo.

L'Area 1 e l'Area 2 sono le aree che hanno assorbito la percentuale più elevata di giornate lavorative. Per l'Area 2 buona parte delle giornate sono state dedicate al supporto al Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e al Gruppo Tecnico premialità, mentre in Area 1 è il Rapporto Annuale 2003 la linea di attività che ha assorbito il più elevato numero di giornate, seguita dal progetto Conti Pubblici Territoriali.

CINQUE ANNI DI ATTIVITÀ: I NUMERI FONDAMENTALI DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Componenti dell'Unità di valutazione	**26**	**28**	**28**	**28**	**24**	**23**
di cui: componenti esterni alla p.a.	24	26	26	26	22	20
componenti part-time	1	2	3	2	0	0
nuovi ingressi	27	4	1	2	1	2
usciti nell'anno	1	2	1	2	5	3
Componenti: giorni di lavoro totali	3.120	6.720	6.720	6.720	5.760	4.596
Componenti: numero missioni fuori sede	213	370	428	395	350	328
di cui: in territorio nazionale	195	336	392	364	312	258
all'estero	18	34	36	31	38	70
Linee di attività classificate	12	30	36	41	45	49
Responsabile dell'Unità di valutazione	Batzella(*)	Batzella	Pancheri	Pancheri	Pancheri	Raimondo
Personale dipendente	8	9	9	9	9	15
di cui: personale UVAL, fascia A, B	6	6	6	6	6	12
personale UVAL, fascia C	2	3	3	3	3	3
operativo (segreteria, ced)	6	6	6	6	6	12
ausiliario (usceri, altro)	2	3	3	3	3	3
giorni di lavoro totali	880	1.980	1.980	1.980	1.990	2.582
giorni personale /giorni componenti	28%	29%	29%	29%	34%	56%
Collaboratori (numero di contratti)	1	3	3	4	5	7
Tirocinanti (numero di stagisti)	0	2	2	7	9	8

Percentuale giorni lavorati per Area	Area 1	Area 2	Area 3	Area 4	Altre attività
	24,7	30,3	14,3	16,2	14,5

(*) da 9/98

III. SCHEDE DI APPROFONDIMENTO DELLE PRINCIPALI LINEE DI ATTIVITÀ

Questa sezione della Relazione raccoglie 11 schede di approfondimento relative a specifiche linee di attività attuate nel corso del 2003 dall'UVAL. In quanto approfondimenti esse riportano in parte contenuti ed informazioni già menzionati nel capitolo relativo alle aree funzionali dove sono descritti gli obiettivi, le linee di lavoro delle singole aree e sinteticamente i loro contenuti. Le schede hanno l'ambizione di approfondire con maggiore dettaglio l'oggetto dei documenti o delle attività di supporto svolte dall'Unità e di descrivere i problemi metodologici o di processo affrontati nelle singole linee di attività. Le Schede che seguono si riferiscono ad una selezione delle linee di attività contenute nel programma di lavoro del 2003 ma sono rappresentative della varietà delle tematiche affrontate dall'Unità e dei diversi fini – conoscitivi o attuativi – cui i risultati ottenuti possono essere destinati.

III.1 Il consolidamento della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali e il lancio di una stagione di studi

Nel corso dell'ultimo anno sono profondamente mutate le condizioni di contesto e l'assetto organizzativo del progetto Conti Pubblici Territoriali (CPT).

La notevole attività istruttoria svolta per l'attivazione dell'Indicatore anticipatore (IA)[9] e i più stretti rapporti di collaborazione con istituzioni e mondo scientifico hanno generato la necessità di un continuo affinamento metodologico e, al tempo stesso, il bisogno di una maggiore standardizzazione delle elaborazioni nel breve periodo e la possibilità di accedere direttamente alla banca dati nel medio periodo.

L'approfondimento di metodi e risultati

Nel corso dell'anno 2003 il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e coesione ha organizzato due giornate di approfondimento sui Conti Pubblici Territoriali con il coinvolgimento di numerosi interlocutori esterni chiamati ad approfondire metodi e risultati della banca dati.

Nel primo convegno[10], dedicato a " La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni", sono stati approfonditi da un punto di vista metodologico ed organizzativo i due progetti Conti Pubblici Territoriali e Indicatore anticipatore.

Nella seconda giornata[11], incentrata sul tema "Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri", sono stati raggruppati in quattro Sessioni tematiche i principali argomenti del dibattito attuale su federalismo e territorio e la discussione ha consentito di af-

---

[9] La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) è oggi in grado di fornire annualmente dati aggiornati all'anno n-2. Con l'attivazione del Fondo di premialità, i dati si aggiorneranno all'anno n-1. Per effettuare analisi congiunturali e disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle decisioni di investimento pubblico sono però necessarie informazioni più tempestive. Per rispondere a questa esigenza si è costruito uno strumento statistico, l'Indicatore anticipatore, che anticipa i risultati dei CPT con un ritardo temporale significativamente ridotto, in grado di fornire dettagli relativi alla localizzazione territoriale - a livello di macroarea e regioni - della spesa pubblica per l'anno in corso. Cfr. relazione UVAL 2002 e par. 3.6 Relazione UVER 2003.

[10] Il convegno si è tenuto a Roma il 16 ottobre 2003. Gli atti sono disponibili su www.dps.tesoro.it/cpt.

[11] Il convegno si è tenuto a Roma il 7 novembre 2003. Gli atti sono disponibili su www.dps.tesoro.it/cpt.

frontare le principali questioni che il dibattito teorico e metodologico lascia aperte e il supporto che ad esse può fornire la banca dati CPT.

Il convegno ha anche rappresentato l'occasione per presentare due linee di attività che il DPS animerà e seguirà a partire dal 2004 con riferimento alla banca dati Conti Pubblici Territoriali: un progetto di ricerca aperto a studiosi e ricercatori per approfondire, utilizzando i dati disponibili, tematiche e argomenti selezionati ed il lancio di alcune borse di studio per dottorati di ricerca che utilizzino i Conti Pubblici Territoriali[12].

Il 2003 ha anche visto il costituirsi del gruppo di lavoro interistituzionale formato da DPS, RGS, ISTAT ed ISAE istituito a seguito di protocollo d'intesa tra gli enti e le istituzioni partecipanti, volto all'approfondimento metodologico delle diverse fonti statistiche nazionali in materia di finanza pubblica. Tale sede rappresenta un importante occasione di confronto, collaborazione e condivisione di metodi e risultati.

Oltre agli elementi sopra descritti di apertura verso l'esterno della banca dati, la necessità di proseguire nel percorso di affinamento metodologico che già aveva accompagnato la costruzione dell'Indicatore anticipatore ha portato alla identificazione di numerose direzioni di approfondimento. In particolare si fa riferimento al trattamento di alcune categorie economiche specifiche come gli oneri sociali e le somme non attribuibili; al processo di consolidamento; all'analisi delle spese legate alla movimentazioni di fondi con l'estero e all'approfondimento del circuito finanziario di poste di particolare rilevanza quale la Programmazione Negoziata, così come già effettuato per il Fondo Innovazione Tecnologica. Tale percorso complessivo porterà, nel corso dell'anno 2004, ad una revisione delle serie storiche della banca dati con riferimento sia alle entrate che alle spese.

La riserva di premialità

In considerazione della rilevanza dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) come strumento per il monitoraggio delle risorse finanziarie pubbliche che affluiscono a ciascun territorio regionale, si è deciso di intervenire a sostegno del progetto introducendo, all'interno dell' Allegato 1 alla Delibera CIPE n.36\2002 - Ripartizione delle Risorse per interventi nelle aree depresse triennio 2002-2004 (Legge Finanziaria 2002), - un *fondo di premialità rivolto alla Rete dei Conti Pubblici Territoriali, composta sia dal Nucleo Centrale che dai Nuclei Regionali.*

---

[12] Le proposte di ricerca per la stagione di studi per l'analisi dei Conti Pubblici Territoriali sono le seguenti:

LINEE METODOLOGICHE

- ***La ripartizione delle entrate: revisione della metodologia***
- ***La costruzione di modelli di classificazione delle spese in conto capitale per fonte di finanziamento: utilizzo di modelli "fuzzy" in presenza di incertezza delle informazioni***

LINEE DI APPROFONDIMENTO

- ***Termometro del federalismo***
- ***Una stima quantitativa del processo di decentramento***
- ***Spesa settoriale in conto capitale e vantaggi settoriali comparati***
- ***L'efficienza tecnica del settore pubblico regionale***
- ***Relazione tra spesa cumulata in conto capitale e dotazione fisica, per settori e regioni***
- ***Analisi delle scelte allocative della spesa in conto capitale nella prospettiva dell'attuazione della modifica del titolo V, parte seconda della Costituzione***
- ***Distribuzione territoriale della spesa sotto il profilo funzionale***
- ***Per un'analisi della disuguaglianza orizzontale***
- ***La misura della redistribuzione e della ripartizione del rischio tra aree territoriali: il caso Italia.***

Le risorse messe a disposizione con meccanismo premiale hanno l'obiettivo di potenziare la struttura organizzativa e metodologica del progetto e di incentivare le Amministrazioni regionali a garantire, con tempestività, flussi informativi rispondenti a specifici standard di qualità. Attualmente la banca dati CPT è in grado di fornire, nell'anno n, dati relativi all'anno n-2. L'obiettivo finale di tempestività da raggiungere è la disponibilità, a conclusione del processo premiale (novembre 2005), del conto relativo all'anno n-1 (il 2004).

La riserva di premialità ammonta complessivamente a 10,330 Meuro e le Regioni possono impiegarle in supporto tecnico, formazione e acquisizione di hardware e software. L'allegato 1 alla Delibera CIPE n. 36\2002 definisce i criteri e i meccanismi di riparto delle risorse attribuite in dotazione a ciascuna Amministrazione regionale.

La verifica del soddisfacimento dei criteri per l'assegnazione della riserva premiale è stata assicurata da un ***Gruppo tecnico*** *istituito formalmente con decreto del Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione il 12 novembre 2003 – prot. n. 0037454 - e composto da tre rappresentanti dell'UVAL, un rappresentante del Nucleo Centrale, un rappresentante dei Nuclei Regionali ed un rappresentante del CIPE.*

Nella seduta del CIPE del 19 dicembre 2003 è stata approvata la Nota informativa prodotta dal Gruppo Tecnico e relativa alla valutazione della ***prima fase*** *prevista dal meccanismo premiale. Il documento contiene la specificazione dei criteri adottati ed il Prospetto di assegnazione delle risorse. Tali elementi sono confluiti nella Delibera CIPE n.134/2003. Le risorse non attribuite in questa fase alle Regioni che non hanno raggiunto il 100 per cento di quanto originariamente stanziato sono state destinate al Nucleo Centrale per finalità di consolidamento della Rete. È stato stabilito che l'accesso alla seconda fase di premialità per ciascuna Amministrazione sia condizionato al completamento degli adempimenti richiesti nella prima fase.*

La diffusione dei dati

È stato avviato il processo di trasformazione della Banca dati CPT da "servizio sperimentale e mediato" a "servizio pubblico diretto" con l'obiettivo di attivare rapidamente l'accesso alla banca dati CPT da parte di utenti avanzati previo rafforzamento del sistema CPT dal punto di vista logico – informatico – gestionale. L'attività intrapresa si è concentrata sulla analisi dell'attuale processo di elaborazione e diffusione dei dati e delle modalità di gestione della rete al fine di evidenziare i principali bisogni e criticità del sistema esistente, sia con riferimento al processo CPT che alla sua rete di gestori (Nuclei Regionali, Indicatore anticipatore, Nucleo Centrale e SINIT).

Nel primo semestre 2004 e fino all'attivazione del servizio di accesso diretto, prevista per l'autunno del 2004 sarà stata resa disponibile sul sito (www.DPS.tesoro.it/cpt) una reportistica standard formata da tavole contenenti informazioni regionali estratte dalla Banca Dati elaborate in funzione delle diverse chiavi di accesso - spese, entrate, settori di intervento, categorie economiche - relative sia al Settore Pubblico Allargato che alla Pubblica Amministrazione e selezionabili seguendo un percorso di ricerca guidata. I ***dati recenti*** *sono relativi all'anno 2001, mentre* ***la serie storica*** *è relativa al periodo1996-2001.*

III.2 Osservatorio Risorse Culturali

L'"Osservatorio Risorse Culturali" è costituito dal 2002 all'interno dell'Unità di Valutazione al fine di promuovere metodologie di valutazione e formulare indirizzi di policy per perseguire obiettivi socio-economici tramite la valorizzazione del patrimonio culturale, inteso quale fattore endogeno di sviluppo locale ed elemento di competitività territoriale nelle diverse realtà del paese.

L'esigenza di costituire un gruppo di lavoro permanente interno al Nucleo del DPS, amministrazione trasversale responsabile per la programmazione economica, è indotta dalle specificità di tali politiche, per natura intersettoriali e interistituzionali e nei confronti delle quali, nonostante la loro crescente importanza e alla luce della recente evoluzione normativa, non sussiste un consolidato e condiviso approccio metodologico e valutativo.

Le attività svolte dall'Osservatorio Risorse Culturali sono indirizzate ai soggetti istituzionali responsabili per l'allocazione delle risorse nazionali e comunitarie destinate alle aree sottoutilizzate ed in primo luogo allo stesso MEF, al MIBAC, alle Regioni e alla Rete dei nuclei di valutazione.

La consapevolezza delle potenzialità del settore in termini di impatti territoriali ha reso infatti i diversi policy makers ricettivi agli orientamenti generati dalla "economia della cultura", affinando le scelte di allocazione delle risorse pubbliche lungo un ventennale processo di apprendimento che dall'esperienza FIO ha condotto all'attuale strategia di competitività territoriale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, perseguita tramite un approccio unitario nei due ambiti di programmazione:

– i Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006;

– le risorse finanziarie per le aree sotto utilizzate, allocate nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro tra Stato e Regioni.

La strategia del DPS, che implica la composizione fra l'obiettivo di conservazione e l'obiettivo di fruizione, è stata riconfermata anche a livello europeo, dove, in occasione della revisione di metà periodo della programmazione 2000-2006, si è riconosciuta la validità della posizione Italiana sulle politiche di valorizzazione delle risorse culturali a fini di sviluppo socio-economico.

In questo contesto si colloca l'attività dell'Osservatorio Risorse Culturali, che intende fornire la base conoscitiva e metodologica per aumentare la qualità degli investimenti pubblici, promuovendo metodologie per valutare se e in che misura gli interventi sul patrimonio culturale possono rivestire un'utilità sociale ed economica negli specifici contesti territoriali in cui si collocano e definendo le condizioni necessarie affinché si realizzino i risultati attesi, condizioni connesse non solo all'oggetto del finanziamento (patrimonio culturale), ma alle modalità di intervento, ai criteri applicati per la selezione dei progetti e al grado di integrazione territoriale e settoriale degli interventi finanziati.

Pur rivestendo una propria specificità e autonomia, l'operatività dell'Osservatorio Risorse Culturali, che si colloca all'interno dell'Area di attività 1 – analisi e proposte di metodi per le politiche pubbliche, è trasversale alle attività proprie dell'Unità di Valutazione nel suo complesso, con particolare riferimento al lavoro svolto nell'ambito della valutazione intermedia e di 2° livello, degli studi di fattibilità, del Progetto NUVAL e Rete dei nuclei e in generale del trasferimento di metodi e sostegno all'attuazione dei programmi.

In sintesi, le attività svolte nel corso del 2003 sono:

***1. supporto alla programmazione e indirizzi di policy** – definizione dei criteri di priorità e di selezione dei progetti e delle modalità di attuazione, favorendone la condivisione nell'ambito del partenariato istituzionale.*

Fondi strutturali

Nel corso del 2003, l'Osservatorio ha proseguito la propria attività di supporto alla programmazione e attuazione dell'Asse 2 del QCS Ob. 1, sia autonomamente, sia supportando l'Autorità di Gestione Nazionale del QCS, sia, infine, quale componente del gruppo di lavoro "Risorse Culturali", del Comitato di Sorveglianza del QCS Ob. 1. In particolare:

- *ha svolto la ricognizione dello stato di attuazione dell'Asse 2, evidenziandone le criticità e prospettive all'attenzione delle Autorità di Gestione Regionali e Nazionale;*
- *ha partecipato all'elaborazione della metodologia ed ha supportato le Regioni per lo svolgimento dell'"analisi autovalutativa" dell'Asse 2, realizzata dalle Regioni stesse su mandato del Comitato di Sorveglianza;*
- *ha supportato l'Autorità di Gestione del QCS nella gestione tecnica della ricerca valutativa risorse culturali, collaborando alla definizione dei contenuti del lavoro da svolgere e partecipando al Comitato di Pilotaggio per il monitoraggio della ricerca in corso;*
- *ha contribuito attivamente, in partenariato con le Regioni, alla preparazione e avvio della riprogrammazione dell'Asse 2 in sede di revisione di metà periodo, affinando i criteri di attuazione previsti dalla strategia e svolgendo attività di raccordo fra l'Autorità di Gestione del QCS, le Regioni, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e la Commissione europea;*
- *sempre nell'ambito della preparazione e avvio della riprogrammazione di metà periodo, in partenariato con le Regioni e con le Amministrazioni Centrali interessate, ha favorito una migliore coerenza fra le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale e le altre politiche, con particolare riferimento all'internazionalizzazione, al turismo e alla progettazione integrata;*
- *ha proseguito la propria attività di assistenza tecnica e supporto alla programmazione rivolta alle Regioni e al MIBAC. Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo, ha supportato l'amministrazione centrale nell'impostazione dell'assistenza tecnica rivolta alle Regioni e alle Soprintendenze territoriali nell'ambito del PON ATAS.*

In seguito alla richiesta della Commissione europea alle Autorità di Gestione degli Stati membri, ha infine svolto, in collaborazione con il Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari del DPS, la ricognizione degli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale finanziati con Fondi strutturali nel periodo di programmazione 1994-1999.

Risorse Aree Sottoutilizzate

In seguito all'orientamento assunto dal DPS nell'estendere le priorità e i criteri applicati nell'ambito dei Fondi strutturali anche alla programmazione nazionale, al fine di perseguire un approccio unitario e coerente nella totalità delle risorse per lo sviluppo, ha defini-

to e proposto al CIPE i criteri per il finanziamento dei progetti culturali indicati dalle delibere CIPE n. 36/2002 e 17/2003.

Nel medesimo contesto, ha svolto un'attività di supporto mirato, per favorire la coerenza programmatica fra gli APQ e i Fondi strutturali, favorita anche dalla conoscenza sui fabbisogni e priorità Regionali, acquisita nell'ambito del lavoro svolto per il Comitato di Sorveglianza del QCS Ob. 1.

*2. **Accrescimento e divulgazione di conoscenze** – miglioramento della base conoscitiva per aumentare la consapevolezza sulle potenzialità economiche degli investimenti sul patrimonio culturale, orientando, a livello operativo, la progettazione degli interventi verso specifiche modalità attraverso le quali l'investimento sul patrimonio condiziona le variabili socio-economiche.*

La formulazione di politiche e l'analisi dei loro effetti è condizionata dalle lacune conoscitive in termini di dati e parametri utilizzabili. Nel corso del 2003, in partenariato con le Regioni e con le Amministrazioni Centrali interessate, ha pertanto promosso e seguito le seguenti iniziative:

- *progettazione di una banca dati, aggiornabile sistematicamente, sui visitatori dei siti culturali non statali, sui quali non esistono statistiche ufficiali. La realizzazione della banca dati, finanziata dal PON ATAS ed attuata dal MIBAC, è prevista per il 2004;*
- *indagini campionarie, analisi e indagini di campo sull'attrattività turistica delle Regioni dell'Ob. 1, finanziata dallo stesso PON ATAS e attuata dal MAP – Direzione Generale del Turismo, con il supporto dell'Osservatorio per la gestione tecnica del contratto.*

*3. **Diffusione di metodologie** – consolidamento e diffusione di metodologie di valutazione ex-ante ed ex-post per ottimizzare l'allocazione di risorse pubbliche e favorire i processi di apprendimento.*

In funzione della propria missione di diffusione di metodologie, ha promosso due momenti di riflessione metodologica sulle tecniche di valutazione:

- *nell'ambito della Rete dei nuclei, un seminario svoltosi a Firenze nel mese di marzo, i cui atti sono in corso di pubblicazione, progettato sulla base dell'analisi dei contenuti degli studi di fattibilità finanziati dal CIPE nel 1999 e riferiti al patrimonio culturale, al fine di favorire lo scambio di esperienze e l'allineamento di competenze metodologiche fra i componenti dei diversi Nuclei;*
- *un seminario realizzato su iniziativa del MIBAC a Napoli nel mese di ottobre, i cui atti sono in corso di pubblicazione, sulle metodologie di valutazione degli interventi sul patrimonio culturale e sui meccanismi di governance del settore.*

*4. **Cooperazione internazionale** – partecipazione a iniziative di cooperazione culturale in partenariato con il Ministero Affari Esteri e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.*

Nell'ambito dell'accordo bilaterale fra l'Italia e la Tunisia, il MIBAC ha richiesto la partecipazione dell'Osservatorio Risorse Culturali al progetto "Parco culturale ed ambientale della Malga e Zona dei Porti Punici a Cartagine", finanziato dal Ministero degli Affari Esteri con le risorse per la cooperazione culturale.

Il progetto è finalizzato al miglioramento della conoscenza del patrimonio archeologico nei due siti, ancora non sufficientemente scavati, e al potenziamento del turismo culturale nell'area

di Cartagine. Il ruolo del team interdisciplinare degli esperti Italiani consiste nel trasferimento di know-how e innovazione tecnologica (sistema informativo territoriale), nella formazione di personale coinvolto nelle attività di ricerca archeologica e progettazione e nella redazione dello studio di fattibilità per valorizzare e rendere fruibile il patrimonio archeologico nei due siti.

III.3 Monitoraggio e valutazione del sistema di premialità del 4 e del 6 per cento

Nel corso del 2003 si è chiusa l'attività di monitoraggio e valutazione degli indicatori per l'assegnazione delle riserve di premialità del 4 per cento e del 6 per cento (valore complessivo pari a 4 miliardi e 500 milioni di euro) istituite nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno per l'Obiettivo 1. Tale attività è stata condotta dal Gruppo Tecnico[13], al quale l'UVAL ha dato un contributo sostanziale, attraverso i suoi due rappresentanti (di cui uno con la responsabilità di coordinamento del Gruppo stesso) e la segreteria tecnica.

Relativamente alla riserva del 6 per cento, nel marzo 2003 è stata approvata dal Comitato di Sorveglianza del QCS la proposta di attribuzione delle risorse della premialità del 6 per cento sulla base della Relazione Finale già predisposta dal Gruppo tecnico a fine 2002. Inoltre il Gruppo tecnico, su richiesta dell'Autorità di Gestione del QCS, ha proseguito l'attività di valutazione anche sulla seconda tranche della riserva del 6 per cento ovvero sul meccanismo di ulteriore incentivo per le Amministrazioni relativo a un sottoinsieme di indicatori a valere sulla parte delle risorse della riserva del 6 per cento non attribuita con la decisione di marzo 2003. Questo ulteriore meccanismo è stato sottoposto a verifica negli ultimi mesi del 2003 sulla base delle informazioni fornite dalle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi per la gestione dei Fondi strutturali al 30 settembre 2003.

Per la riserva del 4 per cento, il Gruppo tecnico ha presentato all'Autorità di Gestione del QCS la Terza relazione di monitoraggio (30 aprile 2003) e la Relazione Finale sul monitoraggio della riserva (24 novembre 2003). Nel dicembre 2003 il Comitato di sorveglianza del QCS ha approvato la proposta di attribuzione della riserva del 4 per cento formulata dall'Autorità di Gestione del QCS sulla base della Relazione finale del Gruppo Tecnico. Tale proposta è stata quindi sottoposta alla Commissione europea che, di concerto con le autorità Italiane, nel marzo 2004 è giunta alla decisione finale circa l'assegnazione della riserva del 4 per cento.

In tutte le Amministrazioni, e in particolare in quelle regionali, i due meccanismi premiali hanno indotto forti progressi, ad esempio nelle riforme dei settori idrico, dei rifiuti, nella diffusione dello sportello unico per le imprese e dei servizi per l'impiego (6 per cento), ovvero nella capacità di gestione dei Programmi Operativi (4 per cento). Vi è stata tuttavia una notevole varianza nei risultati finali che ha portato a una redistribuzione di risorse rispetto alla dotazione potenziale di ciascuna amministrazione, con alcune amministrazioni che hanno perso una quota significativa delle risorse potenziali.

---

[13] L'istituzione di un Gruppo tecnico per il monitoraggio dei criteri delle riserve del 6 per cento e 4 per cento è prevista dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le regioni dell'Obiettivo 1 (Ob.1) 2000-2006 e dalla Deliberazione del CIPE del 4.08.2000 n. 83 (articolo 10 *"Riserva di premialità"*). Il Gruppo tecnico è stato istituito il 13.06.2001 con decreto del Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo in qualità di Presidente del Comitato di Sorveglianza del QCS. Esso è coordinato da un Rappresentante dell' Unità di Valutazione (UVAL) del Ministero dell'Economia e Finanze e composto da un altro rappresentante dell'UVAL, designato, come il coordinatore, dal Capo Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e da due rappresentanti della Rete dei nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. Per il monitoraggio e la valutazione della riserva di premialità del 4 per cento esso è anche integrato da due esperti indipendenti nominati dalla Commissione europea designati nel corso del 2001.

Ai buoni risultati ottenuti dalle amministrazioni interessate e alla tenuta del sistema competitivo indotto dal meccanismo delle riserve di premialità ha contribuito anche l'attività di monitoraggio "attivo" del Gruppo tecnico. Tale attività è stata infatti condotta, da un lato, attraverso l'analisi dei progressi delle amministrazioni e azioni di accompagnamento/sensibilizzazione per il raggiungimento degli obiettivi previsti e, dall'altro, da attività di approfondimento miranti ad assicurare l'adeguatezza, la pertinenza e la certezza di misurazione degli indicatori, con l'obiettivo di prevenire e risolvere problemi di interpretazione al momento dell'attribuzione.

Quest'ultima attività in particolare ha consentito di garantire in fase di valutazione finale omogeneità e trasparenza nell'applicazione del sistema di premialità.

Di seguito si ripercorre l'attività di monitoraggio e valutazione condotta dal Gruppo tecnico per la riserva del 4 per cento. Un'analoga trattazione dell'attività svolta per la riserva del 6 per cento è contenuta nella Relazione dello scorso anno.

III.3.1 Il monitoraggio e la valutazione della riserva premiale 4 per cento

Per la riserva 4 per cento, il Gruppo tecnico, nel periodo giugno 2001-dicembre 2003, ha sottoposto alla Autorità di Gestione del QCS tre relazioni periodiche e una relazione finale.

L'attività di monitoraggio e valutazione tecnica ha comportato in numerosi casi il coinvolgimento di altre Amministrazioni – Ministero del Lavoro, Dipartimento delle Pari Opportunità, Comitato per l'Emersione, Rete delle Autorità ambientali e della Programmazione, Ministero dell'Economia e delle Finanze IGRUE, l'Unità di Finanza di Progetto del CIPE – con le quali il Gruppo tecnico ha collaborato per la predisposizione di informazioni puntuali ai fini del monitoraggio e la raccolta degli elementi necessari per la valutazione finale.

Per quanto riguarda la fase di monitoraggio, la prima relazione (relativa al 2000) si era concentrata sulle criticità nell'applicazione delle regole e sulla segnalazione di possibili rimedi per assicurare l'efficacia del sistema di incentivi, mentre la seconda (relativa al 2001) sullo stato di avanzamento dei singoli Programmi Operativi per ognuno degli otto indicatori previsti, allo scopo di fornire elementi utili a orientare le scelte delle Amministrazioni. Nella terza relazione, predisposta nel 2003 (ma riferita al 2002), si sono segnalate alle Amministrazioni i ritardi che ancora si osservavano nel conseguimento di alcuni target, sottolineando per quali requisiti era ancora possibile, con un accresciuto sforzo organizzativo, colmare il ritardo osservato e, soprattutto, si sono fornite indicazioni chiare circa le informazioni che le Autorità di Gestione (Adg) dei PO avrebbero dovuto raccogliere e integrare nelle relazioni finali per poter valutare correttamente la performance delle Amministrazioni. Tali considerazioni riflettevano anche gli esiti di incontri bilaterali del Gruppo tecnico con ciascuna delle Amministrazioni titolari di Programma Operativo, che si sono svolti nel mese di marzo 2003.

La relazione finale ha analizzato il rispetto degli indicatori e dei target previsti per la riserva del 4 per cento. Essa integra, elabora e sintetizza gli elementi informativi raccolti a partire dal 2001 nelle tre successive relazioni di monitoraggio inviate dal Gruppo tecnico all'Autorità di Gestione del QCS.

La valutazione del soddisfacimento degli indicatori si è basata principalmente sulle relazioni annuali e sulle relazioni finali presentate dalle Autorità di Gestione di ciascun Programma Operativo (PO) e approvate dai rispettivi Comitati di Sorveglianza. In alcuni casi è stato necessario fare ricorso a forme di certificazione delle informazioni da parte delle Adg dei PO. Tali informazioni in quanto parte integrante della Relazione finale di ogni Adg sono sempre state preliminarmente approvate dai rispettivi Comitati di Sorveglianza.

Nel valutare il livello di soddisfacimento degli indicatori, il Gruppo tecnico si è dato alcune regole tendenti ad assicurare omogeneità di giudizio fra Programmi Operativi ; queste regole, di seguito riportate, sono state utilizzate orizzontalmente nell'analisi della performance delle singole Amministrazioni.

Per la valutazione dell'indicatore A.1.1, relativo al raggiungimento dei target di metà periodo degli indicatori fisici, il Gruppo tecnico ha dovuto scontare l'incompletezza dei dati di monitoraggio fisico contenuti nel sistema di monitoraggio centrale e ha dovuto supplire a tale carenza definendo un formato e regole per la raccolta dei dati comune a tutte le Amministrazioni. La valutazione è avvenuta confrontando i dati di monitoraggio fisico forniti direttamente al Gruppo tecnico con le previsioni proposte nel 2001 e aggiornate nel 2002 dalle Autorità di Gestione dei PO e accettate da tutti i soggetti coinvolti nell'esercizio della riserva (Commissione europea, Autorità di Gestione del QCS, Gruppo tecnico).

Per quanto riguarda l'indicatore A.2.1 Qualità del sistema di monitoraggio, la valutazione si è concentrata sulla capacità dei sistemi di monitoraggio di produrre nei tempi, nella natura e nella loro disaggregazione i dati richiesti. Particolare importanza è pertanto stata assegnata alla velocità di produzione e trasmissione dei dati di monitoraggio al sistema centrale.

Per quanto riguarda l'indicatore A.2.2, relativo alla qualità del sistema di controllo, per il requisito relativo ai controlli - da effettuare su un campione pari ad almeno il 5 per cento della spesa ammissibile degli interventi avviati nel periodo 2000-2002 in base alla normativa in vigore -, il Gruppo tecnico ha fatto riferimento alla normativa vigente, e in particolare agli articoli 4, 7, 8, 10 del Regolamento 438/2001.

La valutazione della applicazione di criteri di selezione di fattibilità tecnico – economica, sostenibilità ambientale e delle pari opportunità (indicatore A.2.3 Qualità dei criteri di selezione), che riguarda un numero molto elevato di progetti, si è basata sulle informazioni contenute nelle schede compilate e firmate dalle Amministrazioni, secondo un modello predisposto dal Gruppo tecnico, rispondente alle linee guida per la valutazione dei singoli requisiti.

In relazione all'indicatore A.2.4 Qualità del sistema di valutazione in itinere, che richiedeva un avvio tempestivo del processo di valutazione intermedia e l'adeguamento agli orientamenti del Sistema nazionale di valutazione, il Gruppo tecnico ha valutato l'operato dell'Amministrazione responsabile del PO nella gestione dell'attività di valutazione intermedia.

Per l'indicatore A.2.5 Qualità della valutazione degli effetti sull'occupazione, il Gruppo tecnico ha valutato il contenuto dei Piani di attività predisposti dalle Adg dei PO volti a migliorare le analisi relative agli effetti occupazionali delle politiche di intervento pubblico.

Infine, per l'indicatore A.3.2. Finanza di progetto, il Gruppo tecnico, per accertare il rispetto della normativa di riferimento, si è basato sull'analisi degli atti relativi ai singoli

progetti proposti dalle Amministrazioni e si è avvalso del parere predisposto a tal fine dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto del CIPE.

La Relazione finale del Gruppo tecnico ha evidenziato un notevole progresso delle Amministrazioni per la quasi totalità degli indicatori rispetto alla rilevazione precedente. Le Amministrazioni hanno mostrato una significativa evoluzione nella risposta ai requisiti previsti, sia in termini di completezza delle informazioni inviate sia in di effettivo adeguamento ai target. Ciò è stato possibile anche grazie all'intensa attività di sensibilizzazione del Gruppo tecnico. Quale risultato della valutazione finale solo nel 4 per cento degli indicatori valutati si registra una performance non soddisfacente, nell'11 per cento una performance parzialmente soddisfacente e nel 2 per cento una situazione si incertezza o di non valutabilità.

III.4 La valutazione intermedia del QCS

Struttura del processo di valutazione del QCS

I Regolamenti dei fondi strutturali prevedono che anche il QCS, e non solo i PO, sia sottoposto a un processo di valutazione indipendente. Nel 2003 si è svolta una fase importante di tale processo, quella della definizione del Rapporto di valutazione intermedia; a questa segue la fase di Aggiornamento della valutazione intermedia (da concludersi a fine 2005) e poi una fase di valutazione ex-post. L'UVAL svolge nel processo di valutazione del QCS un doppio ruolo, di accompagnamento e proposta per l'organizzazione della valutazione e di sostegno alla gestione tecnica della valutazione. L'attività di ricerca valutativa è affidata a valutatori indipendenti.

Il processo di valutazione del QCS costituisce, per la struttura che è stata data alla domanda e di conseguenza alle stesse attività di valutazione, un esperimento particolarmente complesso che ha richiesto e sta richiedendo ai soggetti coinvolti - sia dal lato della committenza, sia dal lato della gestione tecnica, sia dal lato della ricerca valutativa - un significativo sforzo di adattamento e apprendimento rispetto alla pratica precedente.

La valutazione del QCS è infatti organizzata attorno a una domanda di valutazione esplicita e articolata che - stante la richiesta della CE di rivolgersi in modo quasi integrale al mercato per mobilitare i team di ricerca - la committenza ha definito prima del lancio in modo da essere comunicata al mercato in forma analitica.

La domanda di valutazione per il QCS - accanto ad elementi tradizionali quali ad esempio l'aggiornamento della valutazione ex-ante di impatto macroeconomico del programma e l'apprezzamento dell'impostazione strategica - richiede ai valutatori di affrontare il tema degli effetti dell'attuazione della strategia sul territorio per temi e non per programmi operativi privilegiando un approccio di tipo "realista" (si richiede, cioè, di individuare casi concreti di cui ricostruire i meccanismi di funzionamento per apprendere dove e perché l'impostazione del QCS ha generato attuazioni di successo e dove invece si sono riscontrate difficoltà) e di individuare gli effetti del QCS sulla capacità istituzionale delle amministrazioni coinvolte a vario titolo nella programmazione e attuazione dell'intervento.

Al fine di mobilitare un team di ricercatori il più articolato possibile e consentire il massimo di ricerca sul campo, la valutazione è stata inoltre segmentata contrattualmente con l'attivazione congiunta di quattro team (uno per il segmento principale e la redazione del

Rapporto di valutazione intermedia, due team per ricerche valutative tematiche in materia di ambiente, uso, tutela e valorizzazione delle risorse naturali e in materia di risorse culturali, un team per la valutazione di impatto macroeconomico).

Lezioni apprese dall'impostazione e gestione della valutazione intermedia del QCS

Il processo di costruzione della domanda di valutazione si è rivelato assai utile per mettere a fuoco le esigenze conoscitive della committenza e per ripercorrere le ambizioni del QCS stesso. Tuttavia, esso ha richiesto molto tempo (dal novembre 2001 al luglio 2002). L'impostazione poco consueta della struttura della valutazione ha richiesto alla committenza uno sforzo organizzativo per il lancio della valutazione (avvenuta nel novembre 2002), per l'aggiudicazione (conclusa a inizio febbraio 2003) e la definizione dei contratti che si è rivelato molto più lungo del previsto, comportando un significativo ritardo (di circa dieci mesi rispetto al percorso inizialmente ipotizzato) nell'avvio delle attività di valutazione avvenuto formalmente ad aprile 2003.

L'interesse manifestato dal mercato per la valutazione del QCS è stato, inoltre, assai modesto. Pur in presenza di manifestazioni di apprezzamento e curiosità da parte di molti potenziali soggetti, alla effettiva selezione dei team di valutazione hanno partecipato pochissime offerte. Ciò sembra imputabile: a) alla perdurante ristrettezza dell'insieme di soggetti attivi sulla valutazione di programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, malgrado la modifica dei requisiti di accesso in senso più favorevole ai soggetti di ricerca; b) alla circostanza che i soggetti che conducono attività di valutazione nel campo dei Fondi Strutturali sono contemporaneamente attivi sul mercato dell'assistenza tecnica in un sistema che, a tutela dell'imparzialità e indipendenza del valutatore, impone un regime di incompatibilità tra valutazione e attività di assistenza tecnica a favore dei programmi che lo attuano; c) all'insufficiente pubblicizzazione delle novità contenute nei bandi per la valutazione del QCS e l'utilizzo per la selezione di una modalità tradizionale di bando di gara, laddove appare necessario approfondire le possibilità di utilizzare procedure di evidenza pubblica più adatte a promuovere l'allargamento del mercato.

Malgrado il ritardo dell'avvio, tuttavia, la segmentazione dell'attività in contratti paralleli ha consentito di procedere con maggiore celerità rispetto a un contratto unico. La gestione della valutazione è affidata a uno Steering Group (di fanno parte la CE, l'AdG, esperti di altre amministrazioni, esperti esterni, e l'UVAL) che ha il compito di interagire per gli aspetti di metodo e di contenuto scientifico con i team di valutazione.

L'attività di gestione della valutazione è risultata molto intensa e per una parte dei soggetti coinvolti ha rappresentato una sorpresa. Nel periodo tra aprile e dicembre 2003, si sono svolti:

- *circa venti incontri di interlocuzione tecnica con i team di valutazione selezionati sul mercato;*
- *la lettura di prodotti preliminari;*
- *la trasmissione di feedback ai team di valutazione, sia in forma orale, sia in forma scritta;*
- *un numero elevato di interlocuzioni tecniche al telefono e via e-mail;*
- *un intenso scambio di materiali.*

La fase di gestione ha confermato che la valutazione, a differenza di altre attività di ricerca applicata, richiede un sostanziale impegno da parte della committenza durante tutto l'arco del processo. Tale sforzo è particolarmente ponderoso nel caso di una valutazione intermedia, in cui la stessa teoria del programma non può essere assunta come completamente statica, ma si modifica a seguito dell'apprendimento da parte dei responsabili dell'attuazione del programma.

Va segnalata la delicatezza dell'esperienza della gestione tecnica in cui si includono negli Steering Group elementi espressione della committenza o di altri stakeholders. Si tratta di una pratica che ha aspetti positivi, ma comporta anche rischi di cui è necessario tenere conto. Per il committente, partecipare alla gestione tecnica significa entrare nella "cucina" della valutazione e sperimentare direttamente forza e debolezza della tecnologia messa in campo dai valutatori; ciò ha indubbi effetti di apprendimento, ma può anche provocare allontanamenti e disillusioni nei confronti delle attività di valutazione.

Ulteriori difficoltà sono connesse al fatto che la domanda di valutazione ha costituito una forte sfida per i ricercatori, sia per il suo carattere di innovatività, sia per la sua articolazione. Ciò sembra aver comportato difficoltà superiori a quanto atteso. Appare, pertanto, necessario riflettere per il futuro in ordine alle modalità di mobilitazione delle competenze specialistiche necessarie per la soddisfazione di compiti valutativi complessi e alla possibilità di una diversa composizione tra valutazioni completamente esterne e valutazioni interne pur nel rispetto della necessaria terzietà.

Primi risultati e giudizi sul QCS dalla valutazione intermedia

Secondo il Rapporto del Valutatore Indipendente (VI), definito a dicembre 2003, lo stadio ancora non avanzato dell'attuazione non consente di stabilire in maniera univoca gli effetti del QCS sul territorio target :"A questo stadio di avanzamento del QCS, più che gli effetti di tipo economico e sociale (generali e per settore di intervento) sono rilevanti gli effetti sulle capacità istituzionali."

Rispetto agli obiettivi che complessivamente il QCS si poneva in termini di forte crescita per i territori target, il VI asserisce che essi appaiono essere ancora conseguibili entro l'orizzonte temporale dell'attuazione, ma segnala un ritardo dovuto principalmente al peggioramento della congiuntura internazionale, ma anche al più lento avvio - rispetto alle ipotesi iniziali - delle politiche del QCS.

Il Quadro Comunitario di Sostegno è giudicato dal VI come un atto di programmazione il cui livello di complessità e ambizione è particolarmente elevato e anche per questi motivi si è scontrato con difficoltà nella sua attuazione decentrata, sia in relazione alla chiarezza degli obiettivi che sul funzionamento dei suoi meccanismi attuativi. Inoltre è stata rilevata una caduta di tensione, dopo il grande sforzo iniziale, nella capacità del messaggio strategico di rapportarsi ai territori, in particolare laddove la concertazione iniziale non è diventata metodo ordinario di assunzione di decisioni. Il VI ha positivamente rilevato, però, un forte aumento delle capacità istituzionali (in maniera differenziata per Regioni e con una forte differenza tra livello regionale e quello locale) e ha riconosciuto che il QCS sta contribuendo in maniera significativa a questo risultato. Un particolare apprezzamento è stato manifestato nei confronti dei meccanismi premiali.

Sul piano operativo e attuativo, pur in presenza di interventi mediamente a un livello ancora iniziale, il VI ha segnalato una forte differenziazione tra le esperienze in atto e la necessità di finalizzare il coordinamento a una maggiore efficacia. Il VI ha inoltre riconosciuto che vi sono casi, temi e territori in cui sembrano delinearsi meccanismi virtuosi, ma che il loro consolidamento è ancora da raggiungere.

III.5 L'aggiornamento dell'analisi di impatto macroeconomico

In occasione della Valutazione Intermedia del QCS 2000-2006, l'UVAL ha effettuato l'analisi di aggiornamento dell'impatto macroeconomico, sviluppato nella valutazione ex-ante del QCS 2000-2006 tramite un modello econometrico espressamente orientato alla valutazione delle politiche per lo sviluppo nel Mezzogiorno.

Gli obiettivi di tale aggiornamento erano di verificare se e come gli scenari relativi alle variabili obiettivo del programma, (in particolare prodotto e occupazione), risultino modificati rispetto a quanto simulato nella fase di valutazione ex-ante e di stimare gli andamenti aggiornati delle variabili, utilizzando la nuova evidenza statistica disponibile, ricostruendo scenari credibili di crescita alla luce di quanto successo e simulando ipotesi alternative riguardo gli effetti attesi delle politiche.

Notevoli sono le modifiche intervenute con l'aggiornamento nel modello econometrico rispetto a quello elaborato nella fase di valutazione ex ante del QCS 2000-2006, che è divenuto punto di riferimento per la policy dello Stato membro. Non è, invece, cambiata la logica alla base: l'idea guida è che il programma d'investimenti mira a sospingere la crescita attraverso l'effetto delle sue azioni di contesto sulla redditività degli investimenti privati e in capitale umano, e quindi sul volume di questi investimenti. Tale impulso può essere colto da un modello di offerta in cui il capitale pubblico influenza la propensione dei privati a investire. Se questo avvenisse solo sulla base dei comportamenti passati, i risultati del modello risentirebbero della scarsa efficienza che ha in passato caratterizzato gli interventi pubblici nel Mezzogiorno. Gli effetti della "nuova qualità" prevista dagli investimenti pubblici vengono colti nel modello come esternalità, specificate come un effetto diretto addizionale sulla produttività del sistema. L'esercizio econometrico è quindi stato costruito, nel modello utilizzato sia nella valutazione ex-ante sia nell'aggiornamento, attorno ad una specificazione della dinamica della produttività totale dei fattori.

Le numerose modifiche introdotte nell'aggiornamento della valutazione intermedia possono essere suddivise in modifiche dei dati, del modello, delle variabili di contesto esogene, delle variabili di policy e, infine, degli indicatori e della capacità di generare esternalità delle variabili di rottura. Senza entrare nei dettagli[14], i cambiamenti principali hanno riguardato:

1. <u>per i dati</u>: è mutato il sistema di Contabilità Nazionale e sono state apportate revisioni alle serie di contabilità nazionale e regionale; sono state prodotte informazioni aggiuntive riguardo il dettaglio e le componenti della spesa in conto capitale dell'operatore pubblico[15].

2. <u>per il modello</u>: l'apertura settoriale, che ha permesso di specificare un modello di crescita dei settori dei servizi differente da quello dell'industria, basato principalmente sull'ac-

---

[14] Per una descrizione dettagliata delle modifiche intervenute e dei risultati ottenuti con l'aggiornamento del modello si veda il capitolo 4 del Rapporto di Valutazione Intermedia del QCS 2000 – 2006.

[15] Il miglioramento dell'informazione si deve alla produzione dei Conti Pubblici Territoriali.

cumulazione di capitale umano; la determinazione della bilancia commerciale a saldo tra l'offerta interna e la domanda; la modellizzazione dell'impatto di breve periodo di variazioni della domanda; una specificazione più completa dei rapporti tra le due macro-aree dell'economia italiana e una modellizzazione più fine per il Centro-Nord.

3. Variabili di contesto esogene: a seguito del modificato contesto internazionale sono state aggiornate le variabili esogene internazionali; è stato reso endogeno il PIL del Centro-Nord modellizzando le dotazioni dei fattori per area.

4. Variabili di policy: allo scopo di monitorare l'obiettivo strategico del QCS relativo al riequilibrio tra politiche di miglioramento del contesto e i regimi di aiuto diretto alle imprese, il nuovo modello considera separatamente le due componenti della spesa pubblica in conto capitale date dagli investimenti pubblici e dagli incentivi alle imprese e incorpora nei profili adottati, oltre agli impegni programmatici sul totale della spesa pubblica in conto capitale, anche gli impegni programmatici tesi a riequilibrare il policy mix tra incentivi e investimenti, a favore di questi ultimi; la somma delle due variabili di policy, (investimento pubblico e incentivi), nelle ipotesi programmatiche del modello, è desunta dal Quadro Finanziario Unico.

5. Variabili di rottura: con la sola eccezione di una variabile di rottura, tutte hanno subito modifiche nella definizione e/o nella modalità di costruzione; nel modello rivisto l'effetto del cambiamento delle nove variabili di rottura esogene è stato inserito, per sei di esse, direttamente nelle equazioni del modello mentre, per le altre tre, esternamente, con una procedura di calibrazione (nella valutazione ex-ante il rapporto era invece di tre a sei); in molti casi è stato necessario formulare nuove ipotesi relativamente alla dinamica e quantificazione delle variabili, di conseguenza è mutato l'impatto macroeconomico delle variabili di rottura (elasticità delle variabili obiettivo alle variabili di rottura).

I fattori predominanti che agiscono sull'accumulazione di capitale fisico e umano di un'area in ritardo di sviluppo come il Mezzogiorno, e che vengono esplicitati nel modello, sono principalmente tre: (a) il traino esercitato sia dal contesto internazionale sia, nel quadro di un'economia dualistica, dalla macro-regione avanzata su quella depressa, attraverso diffusione tecnologica e sostegno alla domanda; l'intervento pubblico volto ad accelerare i tassi di crescita mediante sia (b) un effetto diretto legato al coordinamento delle azioni individuali e all'incremento del capitale sociale, sia (c) un effetto indiretto, tramite la generazione di meccanismi virtuosi indotti dalle esternalità prodotte dalle politiche e rafforzati dalle aspettative degli agenti e dal miglioramento del contesto socio-economico.

Questi tre aspetti si concretizzano nella costruzione di quattro scenari: uno scenario tendenziale, in assenza di politiche territoriali efficaci, e tre scenari che simulano gli effetti del QCS sotto diverse ipotesi di efficacia delle politiche: scenario programmatico (con investimenti programmatici ma senza esternalità); scenario con esternalità "basse"; scenario con esternalità "alte". In questi ultimi due scenari sono colti degli effetti addizionali attraverso le "variabili di rottura" alle quali si rivolgono gli investimenti programmatici. Nell'aggiornamento del modello per la valutazione intermedia, gli scenari sono costruiti secondo due modalità: per il confronto con la valutazione ex ante, simulano dal 1999 fino al 2006 (e per meglio individuare alcuni effetti fino al 2008); per quelli riguardanti la nuova valutazione, simulano, e si differenziano tra di loro, dal 2004.

Lo scenario tendenziale serve principalmente come punto di riferimento per valutare gli effetti differenziali del Programma poichè disegna un quadro di crescita che assume invarianti le tendenze di policy in atto, escludendo l'intervento nazionale aggiuntivo.

Anche nella valutazione intermedia, come in quella ex-ante, dal momento che le politiche comunitarie presentate nel QCS sono parte integrante e non separabile della politica nazionale per il Mezzogiorno configurata e quantificata nei diversi documenti programmatici del Governo, gli scenari con le politiche, oltre a tenere conto delle tipologie d'intervento e degli obiettivi del QCS, e delle risorse finanziarie comunitarie (e del relativo cofinanziamento nazionale) a questo collegate, hanno incorporato anche le risorse nazionali specificamente destinate alle "aree sottoutilizzate", (così da ottenere assieme alle risorse ordinarie, il profilo di crescita della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno descritto nei documenti programmatici del Governo), e l'adozione di politiche complementari nel Mezzogiorno, come descritte nel QCS (rafforzamento della concorrenza e valorizzazione del ruolo del mercato; aumento di efficienza del mercato del lavoro; accelerazione dell'ammodernamento dell'Amministrazione Pubblica).

L'analisi effettuata per la valutazione intermedia considera quindi l'impatto di tutte le politiche addizionali di spesa, sia comunitarie che nazionali e regionali, nel Mezzogiorno, in quanto esse formano parte di un'unica strategia di intervento che può essere valutata solo nella sua interezza. I tre scenari con le politiche sono conseguentemente tutti formulati in base al volume di interventi pubblici totali programmati per l'intero periodo 2000-2008 e all'azione di politica economica prefigurata che gli accompagna. Essi si differenziano rispetto alle ipotesi assunte riguardo le esternalità dell'intervento.

Nello scenario programmatico si considera il solo impatto degli investimenti pubblici nella misura programmata senza esternalità positive attraverso le variabili di rottura: l'effetto sulla crescita è limitato all'impulso sugli investimenti privati che deriva dall'accumulazione di capitale pubblico. Gli altri due scenari sono invece costruiti attribuendo alle variabili di rottura un andamento normativo, ossia supponendo che gli interventi impattino effettivamente, secondo i canali prefigurati nelle strategie di asse del QCS, sulle variabili di rottura in una misura stabilita in base a considerazioni di ragionevolezza. La tempistica dell'impatto tiene conto dei ritardi nelle procedure di finanziamento e di implementazione dell'azione pubblica. I due scenari si differenziano a seconda che le ipotesi adottate siano più o meno ottimistiche (rispettivamente scenario con esternalità alte e scenario con esternalità basse).

Il processo di aggiornamento del modello ha inciso in modo rilevante sui profili di crescita attesi e sull'impatto previsto delle politiche. Infatti, rispetto alla previsione di crescita 2000-06 del Mezzogiorno formulata nella valutazione ex ante, l'aggiornamento dei dati del modello, della caratterizzazione della policy e, soprattutto, delle variabili internazionali ha portato a una forte riduzione della dinamica del prodotto ipotizzata.

Per una descrizione dettagliata dei risultati nei diversi scenari e delle differenze nei risultati rispetto alla valutazione ex-ante si rimanda al Rapporto di Valutazione Intermedia del QCS 2000-2006 e alla revisione del Quadro Comunitario di Sostegno[16].

---

[16] Cfr. paragrafo 2.3 Quantificazione degli obiettivi globali.

I principali risultati ottenuti con la revisione del modello macroeconomico sono contenuti nella tavola III.1. Come si vede l'obiettivo di crescita viene raggiunto negli scenari con le esternalità, mentre nello scenario con le sole politiche il tasso di crescita è positivo ma moderato. Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, (che crescono in media ogni anno del 3,9 per cento nello scenario programmatico fino a 8,3 per cento annuo nell'ipotesi più favorevole di alte esternalità), si rileva, una forte differenziazione tra settore pubblico e settore privato, la cui significativa crescita riflette una forte complementarità, e l'impulso, più o meno importante rispetto agli scenari, dell'accumulazione di capitale pubblico. Inoltre i mutamenti intervenuti dalla fine degli anni novanta nel funzionamento del mercato del lavoro e nella ricomposizione del prodotto a favore delle attività terziarie hanno accentuato la reattività dell'occupazione e della disoccupazione alla dinamica del PIL, con incrementi del numero degli occupati e calo del tasso di disoccupazione più favorevoli di quanto originariamente ipotizzato nella fase di valutazione ex-ante. Nelle simulazioni effettuate con il modello rivisto in occasione della valutazione intermedia, il tasso di disoccupazione, già calato al di sotto del 18 per cento nel 2003 dal 22 per cento del 1999, mostrerebbe un ulteriore calo. A fine periodo di attuazione (nel 2008), l'ulteriore riduzione si collocherebbe tra ulteriori due punti nello scenario programmatico (senza esternalità) fino a circa sei punti, nella ipotesi più favorevole ("esternalità alte"). Infine il tasso di variazione medio annuo del prodotto per persona occupata (produttività del lavoro) passerebbe nel periodo 2000-08 dall'1 per cento nello scenario programmatico all'1,4 per cento nello scenario più ottimistico. La differenziazione degli scenari è più evidente nella seconda parte del periodo (2004-08), nella quale si manifesta l'effetto degli investimenti pubblici di tipo infrastrutturale e maggiori sono le esternalità. Per il settore industriale, la crescita in questo periodo della produttività è pari al 2,3 per cento nello scenario programmatico, al 7,7 per cento con esternalità alte. Questo può tramutarsi in un differenziale di competitività delle imprese del Mezzogiorno, grazie alla concentrazione di una parte significativa degli investimenti pubblici sugli interventi che impattano significativamente sulla produttività.

Tavola III.1 - VALORI ATTESI PER ALCUNE VARIABILI ECONOMICHE NEL MEZZOGIORNO CON IL MODELLO MACROECONOMICO AGGIORNATO (variazione percentuale annua ove non specificato)

Variabili	Valore storico (anno 2001)	Crescita media annua (2000-2008)		
		Scenario programmatico	basse esternalità	alte esternalità
Pil	2,2	1,8	2,3	3,3
Investimenti fissi lordi	3,4	3,9	5,6	8,3
Tasso di disoccupazione (quota percentuali)	20,1	18,4	18,1	17,6
Produttività dle lavoro	0,8	1,0	1,1	1,4

III.6 La valutazione di II livello

L'attività di valutazione di II livello, cioè il presidio attivo della qualità dei processi e dei prodotti di valutazione intermedia dei Programmi Operativi Ob.1 2000-2006 (PO), ha mostrato un pieno sviluppo durante il 2003: ha assorbito un gran numero di risorse, ha attratto notevole attenzione, ha sortito primi risultati incoraggianti. L'esperienza maturata durante il 2003 ha prodotto una riflessione interna che si sta traducendo, per il periodo 2004-2005, in cui avverrà l'aggiornamento delle valutazioni intermedie, in innovazioni nel modo di procedere. L'attività ha anche consentito di accumulare conoscenze (sui processi di valutazione, sugli ostacoli e sui modi di superarli) utili per la diffusione delle pratiche valutative al di fuori dell'ambito dei Fondi strutturali.

Il QCS Ob.1 2000-2006 e la delibera CIPE di attuazione attribuiscono al Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), coordinato dall'UVAL e composto da INEA e ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE, la responsabilità di rendere "pienamente operativa" la funzione di valutazione relativamente agli interventi finanziati dal QCS. La valutazione di seconda istanza è una delle attività attraverso cui il SNV soddisfa tale responsabilità. Attraverso l'osservazione dei processi e dei prodotti di valutazione indipendente, il SNV produce riflessioni e indicazioni volte a sostenere la qualità delle valutazioni, favorirne l'utilizzazione e garantire che alle valutazioni siano attribuite le risorse e l'attribuzione di importanza adeguate[17].

La valutazione di seconda istanza rientra in una complessa opera di rafforzamento della capacità di valutazione. Tale opera è necessaria perché la valutazione indipendente mette a disposizione delle Autorità di gestione (AdG), dei partner sociali e istituzionali e dei cittadini conoscenze sugli effetti delle azioni cofinanziate dai Fondi strutturali, e, quindi, consente di operare scelte di programmazione e attuazione meglio informate.

La qualità delle valutazioni[18] *dipende da molti elementi: l'espressione della domanda di valutazione, l'organizzazione del processo, l'indipendenza e l'imparzialità dei valutatori, il rigore dei loro metodi di ricerca, la tempestività e l'adeguatezza della restituzione, la disponibilità delle AdG ad accettare i risultati delle valutazioni e a discuterli con i partner sociali ed istituzionali. Tali elementi rientrano nella sfera di azione di molti attori: le AdG, i Comitati di Sorveglianza, i partner sociali, i valutatori indipendenti, i Nuclei di valutazione, gli Steering Group.*

L'attività di valutazione di seconda istanza, pertanto, non si limita alla lettura dei prodotti delle valutazioni (prodotti preliminari, bozze di rapporti, rapporti), ma include l'osservazione dei comportamenti degli attori coinvolti nel processo di valutazione.

Nel 2003, l'attività di valutazione di seconda istanza è stata particolarmente intensa: i rapporti di valutazione intermedia, infatti, sono stati consegnati alla Commissione

---

[17] Il contenuto della funzione di valutazione di seconda istanza è definito in dettaglio nei documenti "Orientamenti per la valutazione" e nel terzo modulo di Linee guida per la valutazione "Criteri di qualità" disponibili, come le tre relazioni finora elaborate dal SNV, all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/UVAL_linee_valutazione.asp.

[18] I criteri di qualità delle valutazioni sono stati elaborati dal SNV e concordati con la Commissione Europea. Essi sono contenuti nel documento "Criteri di qualità per la valutazione intermedia dei PO e valutazione di II istanza" (terzo modulo di Linee guida per la valutazione intermedia dei Programmi Operativi), disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/UVAL_linee_valutazione.asp.

Europea proprio alla fine dell'anno. Le attività principali, sintetizzate nella tavola III.2 sono state:

– *seminario metodologico sulle fonti di dati per le valutazioni intermedie. Il seminario è stato organizzato in risposta ad esigenze espresse dai valutatori indipendenti dei PO durante la Riunione del Sottogruppo Valutazione del 13 dicembre 2002;*

– *raccolta di informazioni sull'andamento del processo di valutazione intermedia presso i nuclei e le AdG, attraverso la somministrazione di un questionario ai nuclei Ob.1;*

– *lettura dei prodotti preliminari (cioè stadi successivi del lavoro relativi a singole questioni) a vari stadi di finalizzazione, al fine di fornire suggerimenti per il miglioramento del lavoro di valutazione;*

– *osservazione della partecipazione dei valutatori indipendenti all'analisi autovalutativa;*

- seminario su "La lettura delle Bozze del rapporto di valutazione intermedia: organizzazione, soggetti, metodi". Tale seminario ha avviato le attività di sostegno alla gestione tecnica su cui il SNV, sollecitato dal Comitato di Sorveglianza del QCS, si è concentrato nel secondo semestre del 2003;

– *lettura delle 14 bozze dei rapporti di valutazione indipendente. Tale lettura ha affiancato, e non sostituito, quella svolta dagli altri attori (AdG, Nuclei, AdG del QCS, etc.). Essa ha individuato punti di forza e di debolezza del lavoro in corso ed è stata finalizzata a offrire suggerimenti ai responsabili della gestione delle valutazioni, in modo da riorientare, ove necessario, il lavoro in tempo utile. Un team piuttosto ampio, comprendente UVAL[19], ISFOL–Struttura nazionale di valutazione FSE, e INEA, ha letto tutte le bozze di rapporto di valutazione intermedia. Ciascuna bozza è stata letta nel suo complesso, per Asse e per temi (dal punto di vista sia metodologico, sia di merito)[20];*

– *incontri "bilaterali" di confronto tecnico organizzati su richiesta delle AdG. Tramite questi incontri, il SNV ha trasferito i risultati della lettura alle AdG e ai Nuclei. C'è stato almeno un incontro per ogni PO[21], tranne quello della Basilicata, che ha ritenuto opportuno interagire solo con scambi telefonici e telematici di commenti informali. Ciascuna AdG ha deciso per l'incontro la struttura più adatta alle proprie esigenze e la propria organizzazione: gli incontri sono avvenuti sempre con L'AdG o il Nucleo (in qualche caso con entrambi questi soggetti), e in qualche caso anche con il valutatore. Gli incontri hanno comportato un notevole sforzo organizzativo da parte di tutti i soggetti del SNV, che hanno offerto a tutte le AdG le stesse opportunità di discussione sulla valutazione intermedia;*

– *l'osservazione della discussione sulle bozze nei CdS e nelle altre occasioni di restituzione preliminare dei risultati parziali della valutazione organizzate dalle AdG. Nel pe-*

---

[19] Circa quindici componenti UVAL sono stati coinvolti nella lettura delle bozze. Essi hanno riportato in relazioni informali i propri giudizi e suggerimenti e, in molte occasioni, hanno fornito sintetiche note informali sugli incontri e sui Comitati di Sorveglianza cui hanno partecipato.

[20] I temi sono: Sistema di gestione, Monitoraggio/Indicatori, Criteri di selezione, Strategia, PIT, Ambiente, Pari Opportunità, Sviluppo Rurale, Interventi per le risorse umane.

[21] In qualche caso, le AdG o i Nuclei hanno voluto più incontri, o per discutere una seconda versione della bozza o per discutere anche in presenza dei valutatori.

riodo luglio-ottobre 2003, come previsto dagli orientamenti per l'organizzazione delle valutazioni, le AdG hanno dedicato spazio all'illustrazione delle bozze di rapporto di valutazione nei CdS "ordinari", in riunioni dei soggetti appartenenti al CdS organizzate ad hoc o in riunioni con il partenariato sociale ed economico.

Questa fase ha visto un rafforzarsi del lavoro comune con INEA, ISFOL, con la Commissione Europea, con il Dipartimento per le Pari Opportunità e con alcuni Nuclei di valutazione. La partecipazione dei singoli Nuclei all'interlocuzione con il SNV è stata variabile in funzione dei compiti effettivamente attribuiti loro nella gestione tecnica dalle AdG. Il QCS Ob.1, infatti, affida ai Nuclei tale responsabilità. Le amministrazioni, tuttavia, in particolare quelle centrali titolari di PON, hanno tardato a coinvolgere i Nuclei (anche ove funzionanti) nell'attività di gestione della valutazione. Anche laddove il Nucleo è stato coinvolto, inoltre, spesso non si sono sfruttate tutte le competenze presenti nel Nucleo o si è attribuito al Nucleo un ruolo subordinato. Una partecipazione più piena dei Nuclei ai processi di valutazione intermedia (e ai processi valutativi in generale) è da attendersi nel prossimo futuro, man mano che essi costruiranno la propria identità istituzionale e acquisiranno maggiori competenze.

Anche la Commissione Europea ha letto le bozze dei rapporti e ha offerto ai valutatori e alle AdG un feedback alla luce dei criteri MEANS per la qualità delle valutazioni. Il contributo della Commissione ha fornito in modo informale e riservato a valutatori e AdG un'indicazione del possibile giudizio finale su qualità e utilizzabilità delle valutazioni[22] *ai fini della riprogrammazione.*

È da segnalare anche l'approfondimento dei rapporti di partenariato con il Dipartimento per le Pari Opportunità, che ha letto le bozze dal punto di vista del genere e ha trasferito i risultati di tale lettura ai valutatori durante una riunione tenutasi il 22 ottobre 2003, cui ha partecipato anche il SNV.

È possibile concludere che:

- *le attività di valutazione di seconda istanza (lettura dei prodotti, seminari, riunioni bilaterali) hanno contribuito a migliorare i rapporti di valutazione, non solo rispetto alle bozze e ai prodotti preliminari ma anche rispetto ai rapporti del periodo 1994-1999, giudizio confermato anche dalla Commissione Europea.*
- *c'è ancora una scarsa attenzione alle ricerche sul campo, sia da parte dei committenti, che accettano lavori di valutazione che presentano carenze da questo punto di vista, sia da parte dei valutatori, molti dei quali hanno manifestato riluttanza ad andare sul campo e ad affrontare le questioni relative agli effetti degli interventi.*
- *in molti casi, i valutatori si sono basati prevalentemente su informazioni provenienti dalle AdG, trascurando fonti informative alternative anche già disponibili.*
- *la fruibilità dei rapporti di valutazione (e degli altri prodotti) è migliorata molto sulla spinta delle attività di gestione tecnica delle valutazioni e della valutazione di*

---

[22] La collezione MEANS, attualmente in revisione, offre a valutatori, committenti e potenziali utilizzatori un riferimento per organizzare, condurre e utilizzare le valutazioni. Cfr. European Commission, Structural Funds (1999). "Evaluation design and management" (Volume 1). *Evaluating socio-economic programmes*. MEANS Collection. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

seconda istanza. Molta strada è ancora da fare in vista dell'utilizzazione delle valutazioni e della diffusione dei risultati delle ricerche al di fuori della cerchia degli "addetti ai lavori", importante soprattutto quando si pensi che una delle osservazioni del valutatore indipendente del QCS all'intero sistema è quello della "solitudine" degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali.

Tavola III.2 - LE ATTIVITÀ DI VSI: LE INIZIATIVE DEL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE (SNV)

	INIZIATIVE DI VALUTAZIONE DI SECONDA ISTANZA				II SEMESTRE 2003				
PO di riferimento	**Aggiornamento materiali intermedi da AdG ad archivio SNV**	**Seminario metodologico[1] con Nuclei e VI[4]**	**Incontro del GdL Valutazione[3]**	**Questionario per i nuclei sulle attività di valutazione intermedia**	**Seminario[2] con AdG e Nuclei**	**Invio Bozze RVI da AdG ad archivio SNV**	**Lettura Bozze RVI - per PO - per Assi - per temi**	**Incontri con SNV sulle bozze di RVI**	**Incontro del GdL valutazione[3]**
	da gennaio	*marzo*	*aprile*	*maggio*	*luglio*	*luglio-agosto*	*luglio-settembre*	*luglio-novembre*	*ottobre*
POR Basilicata	X	Nucleo - VI	AdG - Nucleo VI	X		X	X		AdG - Nucleo - VI
POR Calabria	X	VI	VI	X	Nucleo	X (I e II versione)	X	X	Nucleo - VI
POR Campania	X	Nucleo - VI	AdG – VI	X	Nucleo	X	X	X	AdG – Nucleo - VI
POR Sardegna		VI	Nucleo - VI	X	AdG - Nucleo	X	X	X	VI
POR Sicilia		Nucleo - VI	VI	X	Nucleo	X	X	X	Nucleo - VI
POR Puglia	X	Nucleo - VI	AdG – Nucleo - VI			X	X	X	AdG - VI
POR Molise	X		AdG – Nucleo - VI	X	Nucleo	X	X	X	
PON ATAS	X	VI	Nucleo - VI	X		X	X	X	AdG Nucleo - VI
PON Scuola per lo sviluppo	X	VI	AdG - VI			X	X	X	AdG - VI
PON Ricerca	X	VI	AdG - VI		AdG	X (I e II versione)	X	X	AdG - VI
PON Sviluppo locale		Nucleo	AdG - Nucleo - VI	X	AdG – Nucleo	X (I e II versione)	X	X	AdG - Nucleo - VI
PON Trasporti	X	VI	AdG - VI		AdG	X	X	X	AdG – VI
PON Sicurezza	X	VI	AdG - VI	X		X	X	X	AdG – VI
PON Pesca		VI	AdG - VI		AdG	X (novembre 2003)	X (novembre 2003)		AdG

[1] *Titolo*: Dove acquisire le informazioni per la valutazione intermedia - 25 marzo 2003

[2] *Titolo*: La lettura delle bozze del Rapporto di valutazione intermedia: organizzazione, soggetti e metodi - 22 luglio 2003

[3] Alle iniziative hanno partecipato anche rappresentanti dei Nuclei di valutazione e di amministrazioni centrali non titolari di Programmi Operativi Ob.1 ma coinvolte a diverso titolo nell'intervento cofinanziato: Ministero dei Beni e delle attività culturali, Ministero dell'interno, Ministero dell'ambiente, Ministero degli Affari Esteri, Ministero del Lavoro, Dipartimento per le Pari opportunità.

[4] VI = Valutatore Indipendente.

- *la gestione tecnica delle valutazioni ha ancora ampi margini di miglioramento, in particolare per quanto riguarda l'autonomia delle strutture che ne sono responsabili e l'impegno dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.*
- *il sostegno del SNV è apparso giovare alla funzione di gestione della valutazione e alla legittimazione dei soggetti che ne sono responsabili.*
- *l'interesse degli attori (non solo le AdG, ma anche i partner sociali) per i risultati della valutazione è aumentato notevolmente durante il processo;*
- *esistono sinergie con altre attività conoscitive, come l'analisi autovalutativa (da cui possono provenire informazioni sulle quali basare domande di valutazione);*
- *i committenti, le AdG, hanno bisogno di sostegno per formulare domande di valutazione da cui possa scaturire un lavoro valutativo di buona qualità e utile per la programmazione, negoziazione e gestione degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali.*

III.7 La progettazione integrata: osservatorio e monitoraggio georeferenziato

Monitoraggio e valutazione dei Progetti Integrati Territoriali

Nel 2003 i Progetti Integrati Territoriali (PIT) sono stati oggetto di un particolare interesse conoscitivo e valutativo. Questo forte interesse dipende dalla novità dei principi di integrazione e di decentramento che essi incarnano: principi che sono alla base della nuova programmazione per lo sviluppo, ma che allo stesso tempo, per la loro innovatività rispetto alle consuetudini della programmazione dell'intervento pubblico in Italia, pongono sfide impegnative alle amministrazioni di tutti i livelli. Le aspettative che il programmatore ripone in questo strumento di programmazione dello sviluppo e le ansie che esse non vengano appieno realizzate hanno generato una richiesta di valutazioni e di analisi, ma ancor prima di un set di informazioni ordinate e confrontabili tra i diversi contesti territoriali e disponibili con maggiore continuità temporale, che costituiscono il presupposto necessario per qualunque ragionamento valutativo.

Proprio la gestione decentrata, condivisa tra il livello regionale e quello locale, di questo strumento di sviluppo locale così centrale nella nuova programmazione costituisce però anche un ostacolo al monitoraggio ed alla diffusione delle informazioni sulle sue caratteristiche e sulla sua attuazione. Ne risulta una sproporzione tra fabbisogno conoscitivo (elevato) e disponibilità di informazioni (insufficiente) sulla natura e sull'attuazione dei PIT, che perdura fino ad oggi. Fin dal 2002 e per tutto il 2003, l'UVAL si è fatta carico di cercare di colmare questo vuoto conoscitivo attraverso alcune linee di attività fra loro collegate.

Nelle more dell'adozione di quella strumentazione di monitoraggio più razionale e stabile che viene descritta più avanti sotto la rubrica di "monitoraggio geo-referenziato", e per sopperire alle esigenze conoscitive di breve periodo, l'UVAL ha proseguito la sua attività di Osservatorio sui PIT già in corso nell'anno precedente. Essa è stata finalizzata a mettere a disposizione del decisore pubblico, e del pubblico più in generale, informazioni di base sui progetti integrati identificati all'interno delle sette regioni (Obiettivo 1 più Molise) che adottano questa modalità operativa di programmazione. Per via dell'incertezza nel quadro delle responsabilità per quest'attività di raccolta di informazioni e della sua conseguente episodicità, le variabili che essa ha riguardato sono state limitate a quelle considerate irrinunciabili per la conoscenza di questo importante strumento di promozione dello sviluppo. Per tut-

to il 2003 su alcuni degli aspetti inerenti i PIT il set di variabili raccolto dall'UVAL ha rappresentato l'unica fonte ufficiale a cui il pubblico ha potuto fare riferimento. Tra queste variabili raccolte ed aggiornate in quattro differenti date dell'anno si segnalano la collocazione di ciascun PIT lungo la filiera procedurale che conduce dall'identificazione all'avvio delle realizzazioni, e la classificazione tematica degli stessi in sette categorie in base alle enunciazioni contenute nei documenti strategici. Rientra tra le attività dell'osservatorio anche la realizzazione di mappe in collaborazione con il Servizio progetti studi e statistiche del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, che è resa possibile dalle informazioni sugli ambiti comunali di intervento di ciascun PIT.

Queste informazioni sono state restituite al pubblico all'interno del Rapporto Annuale 2003 del DPS sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, sotto forma di brevi report ai comitati di Sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno Ob.1, e in occasione di conferenze e seminari pubblici nazionali (in tre occasioni) ed esteri (in una occasione).

Nonostante questo impegno per la raccolta di alcune informazioni sui PIT, lo stato dell'informazione sullo strumento è risultato ancora insoddisfacente rispetto ai fabbisogni. Perciò il Comitato di Sorveglianza del QCS del Marzo 2003 ha deciso di "costruire e rendere operativo un sistema di monitoraggio georeferenziato dei PIT", la cui architettura e manutenzione ha affidato all'UVAL del DPS ed ai Nuclei di Valutazione regionali, quale sub-rete Obiettivo 1 della Rete dei nuclei di valutazione e verifica.

Nel corso del 2003, l'UVAL ha assunto un ruolo di iniziativa per la realizzazione di questo sistema di monitoraggio, attraverso una fitta serie di attività che ha portato avanti in partenariato con i Nuclei di valutazione regionali e con l'Unità Tecnica centrale della Rete dei nuclei di recente costituzione. La filosofia a cui l'UVAL ha cercato di improntare questo progetto è stata caratterizzata da un preciso orientamento al risultato, definito come la fruibilità di un set di informazioni utili sui PIT. Questo orientamento ha condotto a intraprendere un percorso partecipativo di definizione dei metodi e dei contenuti del monitoraggio, che tenesse in piena considerazione gli orientamenti e le situazioni di partenza dei soggetti istituzionali su cui gran parte degli oneri della rilevazione sarebbero andati a ricadere. Dall'urgenza di produrre il risultato richiesto abbinata alla natura partecipativa del progetto è conseguito un certo realismo dell'accordo raggiunto rispetto alla natura e quantità delle variabili da monitorare che, se apparentemente meno ampie rispetto a sistemi teorici molto ambiziosi, dovrebbero tuttavia fornire maggiori garanzie sulla funzionalità del sistema.

Il percorso ha previsto di affrontare, per quanto possibile, in sequenza le questioni del contenuto da dare alla rilevazione (il Cosa), dell'architettura da dare al sistema (il Come), e dell'attribuzione delle relative responsabilità (il Chi). Attualmente il progetto sta affrontando le ultime due fasi, avendo ormai raggiunto un accordo sulla prima. In concreto, le attività svolte dall'UVAL all'interno di questo progetto sono consistite:

- nel promuovere l'insediamento nel Giugno 2003 di un gruppo tecnico della Rete dei nuclei di valutazione, a cui partecipano delegati di ciascuno dei Nuclei di valutazione delle sette regioni interessate, dell'UVAL, dell'unità tecnica della Rete NNVV e del FORMEZ;

- nel convocare e coordinare riunioni (in numero di sette) del suddetto gruppo tecnico, finalizzate alla condivisione del set di variabili da monitorare, nel periodo tra Giugno e Dicembre 2003;

- nella preparazione di due documenti, inerenti, rispettivamente, le variabili da monitorare a livello di interventi, ed a livello di PIT nel suo complesso, che si sono evoluti nel corso della discussione in sede tecnica , che sono stati ultimati - a meno di pochi marginali aspetti in via di soluzione - all'inizio di dicembre 2003, e fatti propri da parte del gruppo tecnico;

- in sette missioni presso ciascuna amministrazioni regionale interessata, volte a trovare soluzioni tecniche ed organizzative per l'avvio di un prototipo del monitoraggio, adattate alle esigenze ed alle preferenze delle autorità di gestione POR di ciascuna regione. Le controparti locali di questi incontri sono state, oltre ai Nuclei di valutazione regionali, le autorità di gestione, le task-force sviluppo locale del FORMEZ, ed i responsabili dei sistemi di monitoraggio del POR già operativi;

- nel disegno dell'architettura logica ed informatica del sistema con l'ausilio di due specialisti informatici ed in collaborazione con l'unità tecnica della Rete dei nuclei.

Si prevede che il prototipo del monitoraggio dei PIT entri in funzione nel mese di maggio 2004, fornendo informazioni sugli interventi contenuti nei PIT approvati. L'operatività del sistema di monitoraggio a regime, che includerà anche variabili inerenti il PIT nel suo complesso e di grande interesse, come quelle caratterizzanti il sistema di gestione adottato da ciascuno dei progetti integrati e la dinamica del partenariato, è prevista per il mese di novembre 2004.

Accanto alle esigenze conoscitive più generali che si sono tramutate nel progetto che ha una maggiore rilevanza istituzionale - il monitoraggio georeferenziato - esistono poi questioni di interesse specifico che ruotano attorno ai PIT, a cui una serie di soggetti pubblici si sono attrezzati a dare risposta. Molte di queste attività, che non riguardano solo il monitoraggio e la ricerca ma anche l'assistenza tecnica ai PIT, sono finanziate dal PON ATAS e svolte da amministrazioni pubbliche in conto proprio o tramite società private. Ne sono un esempio il programma del Ministero del Lavoro, quello del Dipartimento della Funzione Pubblica, il progetto POSTit dell'Anci. Nel corso del 2003 l'UVAL ha prestato servizi di supporto ed orientamento tecnico a favore di alcune di queste amministrazioni. Questo lavoro rientra nel progetto PI ATAS teso a coordinare e razionalizzare le molteplici attività di indagine ed assistenza tecnica ai PIT, nell'ambito del quale l'UVAL ha offerto un supporto tecnico al Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari del DPS che ne è titolare.

L' UVAL ha avviato in proprio un indagine riguardante la progettazione integrata su un tema di specifico interesse del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione: l'Indagine Conoscitiva sui gruppi dirigenti dei PIT. Essa nasce dall' esigenza, avvertita diffusamente nell'ambiente delle politiche di sviluppo, di comprendere le modalità attraverso le quali le competenze necessarie alla progettazione e alla gestione dello sviluppo locale si generano e sono state trasferite dalle esperienze precedenti di programmazione negoziata all'interno dei PIT. L'unità di rilevazione di questa ricerca sono i dirigenti dei PIT, a cui verrà somministrato un questionario-intervista in cui si raccolgono dati sui loro precedenti professionali e formativi, ed altre informazioni utili a comprendere gli elementi di continuità che esistono tra progetti di sviluppo locale del passato e del presente. Questa fase del progetto di ricerca, in corso di realizzazione nel 2004, è stata preceduta nel 2003 dalla predisposizione di un indirizzario ragionato delle persone identificate come dirigenti dei Progetti Integrati

Territoriali e di un questionario –intervista che verrà loro somministrato per telefono. L'indirizzario fornisce già oggi un quadro delle risorse umane su cui può contare la progettazione integrata territoriale a livello locale, ed, indirettamente, sulle figure funzionali che rimangono sguarnite a livello territoriale. In questo lavoro l'UVAL è stata assistita dal FORMEZ attraverso le sue Task Forces per lo sviluppo locale.

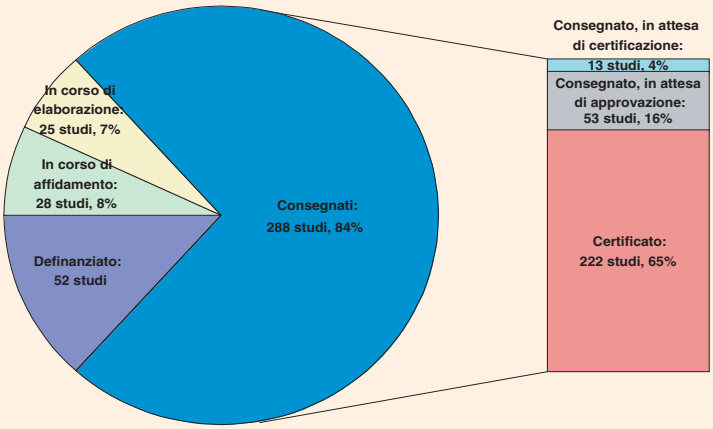
III.8 Relazioni Studi di fattibilità

Tra il 1998 ed il 2000 il CIPE ha promosso, con delibere 70/98, 106/99 e 135/99 l'avvio di 393 studi di fattibilità, co-finanziandone al 50 per cento i relativi costi a valere sulle risorse stanziate per le aree depresse.

In adempimento di quanto previsto dalla delibera CIPE 89/2002 e dalla Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del Ministero dell' Economia e Finanze per l'anno 2003 (obiettivo 8 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione), l'Unità di Valutazione ha predisposto nel corso del 2003 due relazioni sul monitoraggio dell'avanzamento degli Studi e del loro processo di traduzione progettuale; e sulle prospettive di medio termine per la diffusione del metodo degli studi tra le amministrazioni pubbliche. La prima relazione è stata consegnata al CIPE nel Giugno del 2003 e discussa in una riunione preparatoria del Comitato del Settembre 2003; la seconda relazione è stata consegnata al Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo nel Dicembre del 2003.

I dati di monitoraggio riportati nelle relazioni descrivono: a) un quadro positivo sul completamento degli studi; b) il passaggio dalla fase di studio a quella di progettazione per un numero significativo di opere; c) la presenza di elementi di criticità ancora da superare sul finanziamento delle opere individuate dagli studi.

Figura III.1 RIEPILOGO SITUAZIONE STUDI PER STATO DI AVANZAMENTO



Nota: le percentuali sono calcolate in relazione al totale degli studi al netto dei definanziamenti.

Al Dicembre del 2003, dei 393 studi originariamente accettati dal CIPE per il co-finanziamento ne risultavano consegnati 288, ovvero l'84 per cento sul totale al netto dei definanziamenti. Dei consegnati, 222 risultavano "certificati", 13 in fase di certificazione, 53 consegnati ma in via di approvazione da parte delle stazioni appaltanti. Dei residui 105 studi non consegnati, 52 studi risultavano definanziati, 25 ancora in corso di stesura da parte dei professionisti incaricati della loro elaborazione, e 28 risultavano tuttora non affidati (un indicazione quest'ultima in molti casi di una volontà delle amministrazioni, non ancora formalizzata davanti al CIPE, di rinunciare allo studio).

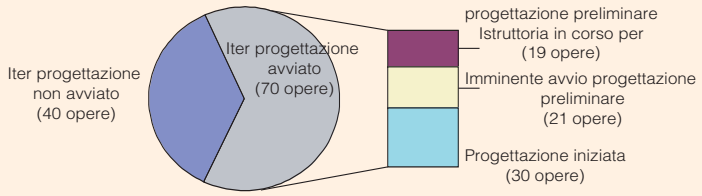
Attribuendo al compimento di ciascuna delle fasi dell'iter (affidamento, consegna, collaudo certificazione) un uguale peso percentuale del 25 per cento, è possibile costruire un indice di avanzamento che varia tra lo 0 per cento (nel caso in cui lo studio non sia ancora stato affidato) ed il 100 per cento (nel caso in cui lo studio sia stato certificato). L'avanzamento medio complessivo (ponderato per il numero di studi) è di oltre il 77 per cento. Delle 22 amministrazioni proponenti, 9 hanno completato l'iter di tutti gli studi da essi proposti; delle rimanenti 13, 6 amministrazioni si situano al disopra della media, e 7 denunciano ancora difficoltà notevoli di avanzamento.

Le Amministrazioni interessate hanno finora segnalato all'UVAL possibili sbocchi progettuali per 85 degli studi completati; ad essi vanno aggiunto altri 25 studi tra quelli per i quali le regioni hanno richiesto l'assistenza tecnica di Sviluppo Italia nell'ambito del Programma Operativo "Advisoring per lo sviluppo progettuale degli Studi di Fattibilità" (Riquadro 1). In termini di singole opere, è stato finora individuato un totale di 110, suddivise in 12 Regioni, a partire dai risultati degli studi.

Per 70 di tali opere, relative a 53 studi, si è avviato l'iter tecnico o quello amministrativo della progettazione: in 30 casi la progettazione è già in via di svolgimento, mentre per le restanti 40 opere le pratiche per finanziare la progettazione preliminare o sono in fase istruttoria, o sono prossime alla conclusione (Figura III.2).

Il dato sugli sviluppi progettuali è di particolare rilievo, soprattutto se si considera che, per definizione, gli studi possono anche concludersi con la raccomandazione a non

Figura III.2 ITER PROGETTAZIONE PER LE OPERE INDIVIDUATE DAGLI STUDI DI FATTIBILITÀ CIPE

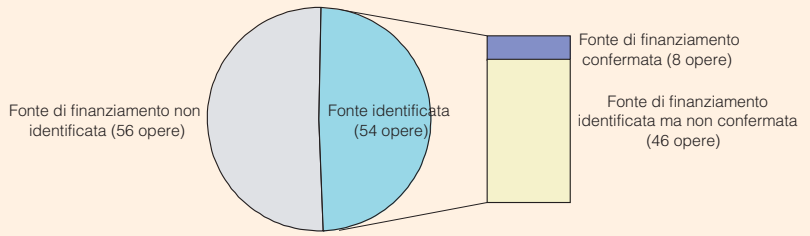


Note:
(a): Comprende opere su cui l'amministrazione dichiara l'intenzione di avviare la progettazione preliminare, ed opere sottoposte all'esame del competente Nucleo regionale di valutazione per il rilascio della certificazione di utilità.
(b): Comprende opere per le quali il Nucleo Regionale di valutazione competente ha già rilasciato la certificazione di utilità, ed opere su cui la Cassa Depositi e Prestiti concesso il finanziamento per la progettazione preliminare.

procedere nella decisione di investimento, al fine di evitare l'assegnazione di risorse pubbliche a progetti non tecnicamente solidi.

Insieme ai progressi, le relazioni già citate segnalano alcune criticità da superare. In particolare, la fonte di finanziamento è individuata per circa la metà delle opere individuate (54 opere su 110), ed è confermata in 8 casi. In relazione al costo totale delle opere (stimato in circa 8,9 miliardi di euro), meno dell'1 per cento corrisponde a finanziamenti confermati. Il resto dei fondi risulta non confermato (80 per cento), o con fonte di finanziamento non identificata (19 per cento). (Figura III.3).

Figura III.3 FONTI DI FINANZIAMENTO PER OPERE INDIVIDUATE DA STUDI DI FATTIBILITÀ CIPE



Gli studi stanno quindi gradualmente generando un parco progetti significativo, anche considerando la natura in larga parte sperimentale dell'iniziativa CIPE. Al tempo stesso, varie Amministrazioni locali che hanno commissionato gli studi manifestano difficoltà nell'ottenere, a valere sulle risorse nazionali o regionali disponibili, i fondi richiesti per la realizzazione delle opere, e quindi in molti casi, anche nel completare l'iter procedurale di avvio della progettazione.

Complessivamente, si conferma l'importanza di interventi di assistenza tecnica a Regioni ed Enti locali nella fase di traduzione progettuale dei risultati degli studi, e di un rafforzamento della capacità delle Amministrazioni. Per quanto riguarda il primo aspetto, esso è oggetto del programma operativo "Advisoring" affidato dal CIPE a Sviluppo Italia con delibere 62 e 130 del 2002 (Riquadro 1).

Il rafforzamento della capacità delle Amministrazioni verrà perseguito con due altre iniziative affidate all'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. La prima consiste nella predisposizione di strumenti di orientamento per gli addetti ai lavori (amministrazioni pubbliche, mercato delle consulenze), in particolare delle Linee Guida settoriali su metodi e tecniche di valutazione, analisi-quadro settoriali e fonti di informazione disponibili.

La seconda iniziativa consiste nella proposta di una Banca Dati degli studi di fattibilità, che utilizzi tra l'altro le informazioni provenienti dal sistema CUP (Codice Unico di Progetto). La Banca dati permetterà sia di ricostruire gli andamenti della programmazione delle opere pubbliche a livello territoriale e settoriale, sia di individuare e diffondere buone prassi nella impostazione e realizzazione degli studi di fattibilità.

RIQUADRO 1. IL PROGRAMMA OPERATIVO "ADVISORING PER LO SVILUPPO PROGETTUALE DEGLI STUDI DI FATTIBILITÀ"

Nel quadro delle azioni di carattere generale volte ad elevare la qualità degli investimenti pubblici, a modernizzare le amministrazioni pubbliche, ad offrire un sistema semplificato di incentivi e ad attrarre investimenti, il CIPE ha assegnato con delibera 62/2002 un finanziamento di 70,3 milioni euro a Sviluppo Italia per la predisposizione ed attuazione di un Programma Quadro di interventi, articolato in tre Programmi Operativi (PO), tra cui il PO "Advisoring e supporto tecnico alle amministrazioni nella fase attuativa degli studi di fattibilità".

Nella corso del 2003 è stata svolta una serie di consultazioni con tutte le regioni e province autonome per rilevare i fabbisogni di assistenza tecnica nel quadro delle priorità regionali di programmazione. A partire dagli studi cofinanziati dal CIPE, è stato individuato un primo gruppo di circa 40 studi da considerare per le attività di assistenza tecnica del programma operativo. Il Programma Operativo prevede l'articolazione del servizio di advisoring in quattro tipi di azioni:

- Diagnosi e pianificazione, per determinare le condizioni ed i percorsi per lo sviluppo progettuale degli studi individuati d'intesa con le regioni;
- Rafforzamento, per rendere gli studi idonei ad avviare il procedimento amministrativo di programmazione e progettazione dell'opera, integrando o aggiornando laddove necessario le analisi svolte;
- Integrazione dell'iter amministrativo, comprendente interventi funzionali all'avanzamento degli SdF verso la progettazione preliminare (ad esempio, assistenza tecnica per la redazione di bandi e capitolati);
- Accompagnamento al Project Financing, per fornire supporto tecnico alle amministrazioni nella realizzazione dei percorsi di Finanza di Progetto riguardanti le opere e/o gli interventi oggetto degli SdF.

Il programma operativo è stato approvato dal DPS nel Luglio 2003. Al dicembre 2003 risultavano elaborati documenti di intesa con tutte le regioni dell'obiettivo uno (già formalizzati con lettera del DPS nel caso di Basilicata, Campania e Sardegna) sulla definizione delle priorità regionali per l'attuazione del programma. L'UVAL svolge un ruolo di supervisione tecnica sull'attuazione del PO Advisoring.

III.9 Le politiche per le Città nel QCS

Nel corso dell'anno 2003, l'UVAL ha progressivamente intensificato le proprie attività di analisi, valutazione e assistenza tecnica per i programmi e le politiche urbane sostenute con il QCS 2000-2006. Tale impegno si è inizialmente concentrato su tematiche connesse ad uno dei sei assi di finanziamento che compongono il QCS, l'asse V "città", per poi ampliare progressivamente il proprio spettro a questioni legate al complesso delle politiche di sviluppo nelle aree urbane delle regioni dell'Obiettivo 1.

L'asse città prevede investimenti per 1.766 milioni di euro, pari al 4 per cento della dotazione finanziaria complessiva dei sei Programmi Operativi Regionali (POR). Il primo con-

tributo analitico predisposto dall'UVAL nella prima metà del 2003 si è focalizzato su 22 programmi e progetti integrati di sviluppo urbano nei capoluoghi di provincia, su cui si concentra all'incirca il 60 per cento del totale delle risorse dell'asse città. A tal fine, sono state raccolte informazioni da fonti primarie e secondarie, più specificamente: (a) dati ricavati da documenti di programmazione, monitoraggio e linee guida regionali e, in particolar modo, da linee guida e documenti progettuali dei Comuni acquisiti nel secondo trimestre del 2003; (b) informazioni fornite dai responsabili regionali per l'asse città durante l'analisi autovalutativa del maggio del 2003; (c) interviste realizzate con responsabili regionali e comunali nel corso di una ricognizione sul campo realizzata in quattro città della Campania nell'aprile del 2003.

I dati quantitativi raccolti sono stati immessi e ordinati in una banca dati con circa 500 interventi compresi in 20 progetti integrati. Sulla base dell'informazione quantitativa e qualitativa raccolta, l'UVAL ha completato una Relazione su Stato e Prospettive dei Progetti Integrati nelle Città Capoluogo, presentata formalmente al Comitato di Sorveglianza (CDS) del QCS nel mese di luglio. L'analisi realizzata ha documentato gli apprezzabili progressi realizzati dai Comuni in termini di capacità istituzionale per identificare e predisporre programmi complessi in città e quartieri. Tuttavia, nelle sue conclusioni, la Relazione ha segnalato il persistere di importanti debolezze che ostacolano efficacia e rapidità nell'attuazione dei progetti, specificamente: (i) le incertezze nei meccanismi e nelle procedure di gestione progettuale, in particolare rispetto alla ripartizione di competenze attuative tra Regione e Comuni; (ii) lo scarso coinvolgimento operativo e finanziario di operatori privati; (iii) la tendenza dei Comuni a focalizzare gli investimenti in settori tradizionali di infrastruttura urbana (trasporti, viabilità e spazio pubblico) e, di converso, la scarsa capacità dimostrata nel promuovere iniziative con maggiore valore aggiunto per il rilancio economico e competitivo delle città; e (iv) l'indisponibilità, nelle Regioni e nei Comuni, di efficaci strumenti di pianificazione strategica per ispirare e alimentare la programmazione per lo sviluppo.

Il CDS del QCS ha fatto proprie le osservazioni della Relazione e ha fornito indirizzi e proposte concrete per il superamento dei limiti e dei vincoli individuati. I contenuti della Relazione hanno fornito importanti spunti e elementi di riflessione ai Valutatori Indipendenti dei POR e del QCS, e alle AdG, e ai NVVIP, che ne hanno ripreso e sviluppato i risultati nelle loro attività istituzionali in questo settore. La stessa Commissione europea, peraltro, ha successivamente fornito un'importante riconoscimento all'utilità del contributo presentato, riprendendone i contenuti e conclusioni nel cosiddetto Non-Paper, ovvero nel documento che ha tracciato le linee di indirizzo di Bruxelles per la Mid-Term Review (la revisione di metà periodo) del QCS e dei POR.

Su mandato del Comitato di Sorveglianza del QCS, nel secondo semestre del 2003, il programma di lavoro dell'UVAL sulle città si è orientato verso azioni che potessero valorizzare ulteriormente il potenziale innovativo dei progetti urbani e sostenere il ruolo centrale di città e aree metropolitane nei processi di trasformazione economica del territorio. A seguire, si descrivono sinteticamente gli obiettivi prioritari e alcune specifiche attività realizzate per il loro perseguimento.

A. Promozione di interventi innovativi per lo sviluppo economico e la competitività delle città. *Il tentativo di promuovere nuovi interventi per la creazione di servizi e funzioni specializzate per lo sviluppo competitivo delle città è stato condotto con realismo e pragmatismo, prendendo atto dello scarso margine finanziario dei progetti dell'asse*

città che, avendo impegnato quasi per intero le risorse disponibili, difficilmente avrebbero potuto accogliere spese per nuovi interventi. Con questo vincolo, la strategia si è concentrata sullo sviluppo di azioni di informazione e sensibilizzazione delle autorità centrali, regionali e locali. L'obiettivo è stato porre il tema della competitività urbana come una priorità condivisa e riconosciuta, anche in vista di possibili sviluppi futuri nel quadro finanziario del QCS e di possibili finestre di opportunità che potranno aprirsi con fonti nazionali di finanziamento allo sviluppo. In particolare, sono state realizzate le seguenti attività:

• *Workshops per le Città Competitive. È stata proposta la realizzazione nelle Regioni Ob.1 di seminari tematici con la partecipazione di soggetti pubblici (regionali e comunali) e privati per l'individuazione di nuovi interventi per lo sviluppo economico-produttivo delle aree urbane. Sulla base di linee metodologiche elaborate dall'UVAL, tre delle sei Regioni Ob.1 (Basilicata, Puglia e Sicilia) hanno realizzato i workshops con risultati interessanti in termini di identificazione progettuale. Tali risultati potranno essere utilizzati nel corso della Mid-Term Review del QCS da completarsi nel 2004.*

• *Sensibilizzazione istituzionale. Oltre a partecipare ai workshop di cui al punto precedente, l'UVAL ha collaborato attivamente ai lavori del Comitato di Pilotaggio sulle Politiche nel Mezzogiorno istituito dall'ANCI con un gruppo di lavoro di circa dieci città delle Regioni Ob.1, per indurre Comuni di ogni dimensione a confrontarsi e a identificare opportunità concrete per interventi di sviluppo economico. Per rafforzare la collaborazione, l'ANCI ha messo a disposizione dell'UVAL un esperto junior che, nel corso dell'anno, ha fornito un importante contributo al lavoro sulle città.*

• *Orientamento settoriale nel corso della Mid-Term Rewiev del QCS. Nel proprio contributo all' impostazione della revisione di metà periodo, l'UVAL ha elaborato documenti di lavoro che hanno posto particolare enfasi sui temi di rilancio competitivo delle aree urbane. Tali proposte sono state accolte con favore dal parternariato istituzionale e troveranno pertanto collocazione nel testo rivisto dell'Asse Città del QCS, integrando i criteri di selezione e le linee di azioni affinchè, nel caso di decisioni di rafforzamento finanziario dell'asse città, le autorità regionali prediligessero il finanziamento di interventi in settori strategici e innovativi.*

B. Aumento della partecipazione di soggetti e capitali privati in progetti urbani. *L'impegno verso l'individuazione di strategie e strumenti per aumentare il coinvolgimento finanziario di operatori privati nei progetti urbani si è sviluppato attraverso l'avvio di iniziative di ricerca e assistenza tecnica, in particolare:*

• *Ricerca-azione sugli strumenti finanziari per le partnership pubblico-privato. Nell'ambito del Programma delle Conoscenze 2003 del DPS, l'UVAL ha incluso un'azione per identificare strumenti innovativi per partnership pubblico-privato in progetti di sviluppo urbano utilizzati con successo in altri paesi dell'UE e altre Regioni Italiane, e per diffonderne l'applicazione nelle Regioni e nelle città dell'Ob.1. A tal fine, è stato impostato e lanciato il processo di selezione per individuare il soggetto attuatore che realizzerà le attività di ricerca e assistenza tecnica nel corso dell'anno 2004.*

• *Collaborazione con il Ministero del Tesoro del Regno Unito. Attraverso una collaborazione informale con le istituzioni inglesi, l'UVAL ha partecipato a eventi e condotto interviste sul campo per analizzare le caratteristiche innovative e le metodologie di coinvolgimento del settore privato nel progetto pilota denominato City Growth Strategies (CGS) con-*

clusosi a fine 2003 in sette aree urbane inglesi. Gli elementi strategici e le metodologie apprese dall'esperienza inglese hanno alimentato il contenuto di alcune proposte di policy dell'UVAL promosse nell'ambito delle attività ordinarie di assistenza all'AdG del QCS. Gli stessi elementi innovativi saranno, nel corso del 2004, oggetto di più ampio approfondimento e diffusione nelle Regioni e nelle città Italiane.

***C. Coordinamento strategico e operativo tra QCS e Fondo aree sottoutilizzate**. L'UVAL ha collaborato con i Servizi del DPS per armonizzare e progressivamente integrare i diversi strumenti comunitari e nazionali di finanziamento allo sviluppo nel settore delle aree urbane. Per questo, è stato avviato un processo di consultazione attraverso l'ANCI che ha permesso di raccogliere elementi sulla quantità e qualità della domanda potenziale delle città per risorse aggiuntive da canalizzarsi attraverso il Fondo aree sottoutilizzate (FAS). Successivamente, è stata elaborata una griglia di potenziali criteri per la selezione di interventi che forniscano adeguate garanzie in termini di contenuto strategico e velocità di spesa, da sottoporre alla Conferenza Stato-Regioni e al CIPE nel 2004 per la possibile costituzione di un fondo dedicato alle aree urbane all'interno del FAS.*

***D. Sostegno all'adozione di strumenti per la pianificazione strategica e il governo del territorio.** Per aumentare l'impatto ed il valore aggiunto dei progetti di sviluppo nelle città del Mezzogiorno, l'UVAL ha intrapreso una ricognizione per identificare e promuovere l'adozione di strumenti innovativi per il governo del territorio e per la programmazione di investimenti. Le attività svolte si sono concentrate sull'analisi di un particolare strumento, il piano strategico, sulla scorta dei piani elaborati e adottati da molte città europee e, negli ultimi cinque anni, da un numero cospicuo di città Italiane del Centro-Nord. In particolare, utili rapporti di collaborazione e scambio informativo si sono sviluppati con le istituzioni comunali e con altri organismi nelle città di Roma, Milano, Torino, Pesaro, Trento e Firenze - tutte città (ad esclusione della capitale) che, tra il 2000 e il 2003, hanno approvato i propri piani strategici. Le informazioni raccolte e la rete istituzionale attivata permetteranno al DPS, nel 2004, di predisporre e lanciare processi di pianificazione strategica nelle città dell'Ob.1. Oltre che risultare in utili strumenti di programmazione pluriannuale e di marketing urbano, i processi di pianificazione strategica potranno così indurre nuove forme di cooperazione tra soggetti pubblici, mondo produttivo e società civile.*

III.10 Analisi tematiche e settoriali: l'ambiente, il settore idrico, i trasporti, la sicurezza, la ricerca

a) L'ambiente

***L'UVAL ha partecipato ad una serie di attività interistituzionali** su tematiche ambientali, contribuendo alla redazione dei seguenti documenti:*

"La Rete Ecologica ed i Fondi strutturali nelle Regioni Obiettivo 1: stato di attuazione, problematiche e proposte di intervento": relazione del Gruppo di Lavoro "Rete Ecologica" al Comitato di Sorveglianza del QCS del 2 Luglio 2003;

"Indicatori ambientali di risultato e di impatto: proposte di ridefinizione degli indicatori e note metodologiche per l'assegnazione dei relativi valori target", relazione del Gruppo di lavoro 'Indicatori Ambientali' al Comitato di Sorveglianza del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006, Luglio 2003;

"La Valutazione dell'applicazione del Principio «Chi Inquina Paga»": documento presentato alla riunione plenaria della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione" del 17 Dicembre 2003;

"Idee per la riprogrammazione delle misure di Rete Ecologica": documento presentato dal gruppo di lavoro "Rete Ecologica" alla riunione plenaria della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione" del 17 Dicembre 2003;

"La valutazione degli aspetti ambientali nelle Bozze dei Rapporti di Valutazione Intermedia", allegato alla terza relazione del Sistema Nazionale di Valutazione del QCS Ob.1 sulla Valutazione di Secondo Livello, presentata al Comitato di Sorveglianza del QCS del 18 Dicembre 2003.

Nell'ambito delle funzioni di Segreteria dello Steering Group della Valutazione Intermedia del QCS l'UVAL ha svolto un ruolo di coordinamento dei commenti sulla ricerca valutativa sull'integrazione degli aspetti ambientali nel QCS. È stato infine avviato, nell'ambito del Programma di diffusione delle Conoscenze (delibera CIPE 17/2003), un progetto di ricerca valutativa in collaborazione con l'ISTAT sul tema del ruolo della Contabilità Ambientale nel disegno e valutazione delle politiche di sviluppo territoriale.

Tavola III.3 - SOMMARIO DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALL'UVAL NEL 2003 IN MATERIA DI AMBIENTE, PER AMBITO ISTITUZIONALE E TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ

		Ambito istituzionale			
		QSC			Altri ambiti
		Rete Autorità Ambientali	Sistema Nazionale di Valutazione	altri ambiti QSC	
Tipo di attività	Monitoraggio	a); d)			
	Valutazione	c)	e); f)		
	Elaborazione/applicazione di metodologie			b)	g)

a) "La Rete Ecologica ed i Fondi Strutturali nelle regioni Obiettivo 1: stato di attuazione, problematiche e proposte di intervento": relazione del Gruppo di Lavoro "Rete Ecologica" al Comitato di Sorveglianza del QCS del 2 Luglio 2003;
b) "Iindicatori ambientali di risultato e di impatto: proposte di ridefinizione degli indicatori e note metodologiche per l'assegnazione dei relativi valori target", relazione del Gruppo di lavoro 'Indicatori Ambientali' al Comitato di Sorveglianza del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006, Luglio 2003;
c) "La Valutazione dell'applicazione del Principio «Chi Inquina Paga»": documento presentato alla riunione plenaria della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione" del 17 Dicembre 2003;
d) "Idee per la riprogrammazione delle misure di Rete Ecologica": documento presentato dal gruppo di lavoro "Rete Ecologica" alla riunione plenaria della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione" del 17 Dicemre 2003;
e) La valutazione degli aspetti ambientali nelle Bozze dei Rapporti di Valutazione Intermedia", allegato alla terza relazione del Sistema Nazionale di Valutazione del QCS Ob. 1 sulla Valutazione di Secondo Livello, presentata al Comitato di Sorveglianza del QCS del 18 Dicembre 2003;
f) Coordinamento dei commenti sulla ricerca valutativa sull'integrazione dei Temi ambientali nel QCS;
g) Ricerca valutativa sul ruolo della contabilità Ambientale nel disegno e valutazione delle politiche di sviluppo territoriale.

La Tavola III.3 propone una lettura riassuntiva e sinottica delle attività svolte per tipologia di attività (monitoraggio, valutazione e metodologie), e per ambito istituzionale di riferimento. Nella gran parte dei casi, l'Unità ha partecipato ad attività relative all'attuazione del QCS, principalmente nel suo ruolo di componente della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e della Programmazione, e di componente del Sistema Nazionale di Valutazione. Nel Riquadro 2 vengono riportati dei brevi sommari di due dei documenti principali cui l'UVAL ha contribuito nel corso del 2003.

RIQUADRO 2. LA PARTECIPAZIONE DELL'UVAL ALLA REDAZIONE DI DOCUMENTI IN MATERIA AMBIENTALE: DUE ESEMPI

La Valutazione dell'applicazione del Principio "Chi Inquina Paga"

In risposta alla richiesta del QCS di effettuare entro il 2003 una ricognizione sui progressi compiuti dalle regioni dell'Obiettivo 1 nell'applicazione del principio "chi inquina paga" (*polluter pays principle* - PPP), la Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione ha elaborato un documento di natura metodologica ed applicativa.

Sul piano concettuale, vengono analizzati gli elementi chiave della delimitazione del contenuto del Principio, (l'individuazione del responsabile della pressione ambientale, l'addebito allo stesso di un costo quantificato in maniera adeguata all'entità del danno arrecato, l'effetto disincentivante sui comportamenti arrecanti pressioni sull'ambiente) in base ai quali identificare i diversi strumenti di policy che possono essere considerati strumenti di attuazione del PPP. Dalla delimitazione del contenuto del Principio discende la proposta di circoscrivere il mandato di valutazione del QCS alla verifica dello stato di avanzamento del processo di adeguamento istituzionale necessario a individuare i responsabili dell'inquinamento, definire i costi da addossare ad essi, istituire un sistema di pagamenti commisurati all'inquinamento prodotto; ed all'analisi del contributo del QCS ad una più rapida e più completa attuazione del principio. All'interno di una simile impostazione vengono individuati due tipi diversi di valutazione:

Valutazione "di risultato", applicabile laddove gli strumenti di policy individuati per l'attuazione del Principio sono già in funzione a regime. Il criterio di valutazione è la proporzionalità tra quota di pressione generata da distinti gruppi di utenti del servizio (di smaltimento acque reflue, di smaltimento rifiuti, ecc.), e corrispondente quota di costi di erogazione del servizio ad essi addossata;

Valutazione "di processo", da usare laddove ci si trovi ancora nel pieno del percorso che dovrà potenzialmente portare ad una situazione di applicazione del Principio. A partire dalla definizione di un processo tipo di adeguamento normativo, istituzionale ed organizzativo, il criterio di valutazione è rincoducibile al numero di stadi del processo già percorsi in ogni dato settore: tramite appropriati indicatori "di fase", viene valutato il concreto grado di attuazione del Principio presso realtà settoriali e locali.

Il tema della seconda parte del documento è l'applicazione dello schema metodologico di valutazione a tre settori: gestione delle acque reflue, gestione dei rifiuti, ed energia. Riguardo la valutazione di processo, l'analisi evidenzia nel settore delle acque reflue progressi notevoli sul fronte legislativo, amministrativo e della pianificazione (normativa regionale, costituzione delle Autorità d'Ambito e approvazione dei piani d'ambito); mentre il processo risulta solo all'inizio sul fronte dell'affidamento del Servizio Idrico Integrato e dell'applicazione della tariffa d'ambito. Nel caso dei rifiuti, viene costruito un indice di attuazione del PPP calcolato in funzione dell'avanzamento di ciascuna regione in ciascuno dei

cinque stadi caratterizzanti il processo (grado di copertura della TARSU, definizione della Tariffa d'ambito, Invio dei Piani Finanziari all'Osservatorio dei rifiuti, attivazione della tariffa, livello di efficacia del sistema di recupero degli imballaggi). Usando opportune normalizzazioni dei singoli indici, e ponderazioni per tener conto della popolazione interessata, l'indice medio di attuazione del PPP per le regioni dell'Obiettivo 1 è del 30 per cento, con un rango compreso tra il 22,6 per cento del Molise e il 32 per cento della Campania.

In termini del contributo del QCS, l'analisi rivela che per acque e rifiuti si può parlare di un effetto di intensificazione ed accelerazione dei processi di applicazione del PPP, indotto anche dalla necessità di rispettare le scadenze per l'attribuzione della riserva di premialità, e per la transizione dalla prima alla seconda fase di attuazione del programma.

Per quanto riguarda la valutazione di risultato, sono state condotte, a scopo principalmente esplorativo, alcune applicazioni della metodologia. Nel caso delle acque reflue, l'analisi è stata svolta sugli agli ATO Puglia e Medio Valdarno, con l'obiettivo di verificare il grado di correlazione tra la tariffa pagata dalla diverse tipologie di utenze e il carico inquinante rispettivamente generato. Nel caso della gestione dei rifiuti, viene prima constatata, nel confronto tra dati del 2001 relativi alle utenze domestiche e non domestiche, l'esistenza di una correlazione tra rifiuti prodotti e quota relativa del gettito tariffario, sia pur in assenza di stretta proporzionalità (le utenze domestiche contribuiscono al 70 per cento della produzione di rifiuti ma all'85 per cento del gettito). Viene quindi condotta una simulazione al 2008 per individuare un profilo di evoluzione tariffaria in grado di migliorare la proporzionalità tra pressioni ambientali e pagamenti e quindi una più piena applicazione del "chi inquina paga".

Per quanto riguarda l'energia, tenendo conto del fatto che il settore non è regolato da una normativa organica di riferimento tale da consentire un graduale avvicinamento alla completa realizzazione del "Chi inquina paga" (come è invece il caso della normativa per acque e rifiuti), l'esercizio di valutazione è stato condotto mediante una disamina dei principali strumenti di politica del settore, analizzando, per ciascuno strumento, le caratteristiche di maggiore o minore congruità con il Principio.

Indicatori ambientali di risultato e di impatto per il PON "Sviluppo Imprenditoriale Locale"

L'UVAL ha partecipato assieme al Ministero delle Attività Produttive ed al Ministero dell'Ambiente ad un gruppo di lavoro incaricato dal Comitato di Sorveglianza del PON Sviluppo Imprenditoriale Locale 2000-2006 (PON SIL) di proporre valori target agli indicatori ambientali di risultato e di impatto previsti nel Complemento di Programmazione (CdP) del PON SIL.

Tenendo conto degli obiettivi specifici del Programma e delle indicazioni metodologiche generali formulate dal Sistema Nazionale di Valutazione del QCS 2000-2006, il gruppo ha elaborato nel documento una proposta di riformulazione degli indicatori originariamente previsti nel CdP.

Partendo dalla consueta distinzione tra "risultati" (effetti del programma misurati con riferimento alle imprese da esso beneficiate) ed "impatti" (ricadute del programma sul contesto più ampio, comprendente cioè anche le imprese non beneficiate dal programma), il gruppo propone dei criteri di base per la misurazione di entrambi i tipi di effetti.

Il criterio base per la misurazione dei risultati si riferisce in generale al peso percentuale (sul totale delle aziende assistite e/o sul volume totale delle risorse finanziarie ad esse assegnate) delle imprese beneficiarie che adottano tecnologie produttive a minor impatto ambientale e/o Sistemi di gestione Ambientale (SGA).

Il criterio base per la misurazione degli impatti è dato dal peso percentuale (in termini di n. di aziende e/o di volume delle risorse finanziarie dedicate) delle imprese beneficiarie che adottano tecnologie produttive a minor impatto ambientale e/o SGA rispetto al totale delle imprese del contesto di riferimento che effettuano spese ambientali o che adottano SGA all'inizio del periodo di programmazione.

Per quanto riguarda la definizione dei valori target, il documento propone un approccio che tenga conto, da un lato, di una situazione di riferimento (linea base) rispetto alla quale ci si attende che l'intervento del programma produca una variazione e, dall'altro, dell'individuazione di elementi che rispettivamente, potranno favorire o sfavorire una variazione della situazione iniziale nella direzione desiderata (miglioramento della qualità ambientale o contenimento delle pressioni ambientali).

Per quanto riguarda la linea base, il gruppo identifica due possibili criteri generali per la loro definizione, allo scopo di individuare caso per caso quali di essi (o quale loro combinazione) possano essere utilizzati per ciascuno degli indicatori proposti:

- informazioni desunte dal monitoraggio di analoghi interventi precedenti;
- informazioni statistiche su un più ampio contesto di riferimento.

Per quanto riguarda i fattori che influenzano la variazione dell'indicatore, si identificano la variazione percentuale (rispetto alla situazione di riferimento) delle risorse messe a disposizione del programma, la percentuale statisticamente osservata di "insuccesso" nell'iniziativa in esame (ad esempio, ottenimento della certificazione ambientale), ed infine fattori di correzione ad-hoc ottenuti consultando esperti di settore.

Tenendo conto del fatto che, da un lato, ad oggi le informazioni relative a bandi precedenti e le informazioni statistiche di altre fonti presentano alcune carenze e dall'altro le richieste di finanziamento a valere sul programma sono già pervenute, viene proposto in generale anche un approccio "ibrido" per la fissazione nel breve periodo dei target, che consiste nella correzione dei dati – già noti – sull'adesione delle imprese al Programma (numero di imprese richiedenti, volume di finanziamenti richiesti), con coefficienti di aggiustamento che riassumano l'esperienza sui fattori condizionanti l'efficacia del programma. In particolare si propone di utilizzare informazioni sui margini di "insuccesso" di iniziative di miglioramento ambientale, o informazioni statistiche sulla consistenza degli investimenti ambientali in relazione al totale degli investimenti.

b) Il settore idrico

Gli interventi, che il QCS 2000-06 prevede nell'ambito dell'Asse I per il settore delle risorse idriche, sono diretti a migliorare la fruibilità e a favorire il corretto utilizzo di tali risorse, con il fine ultimo di ridurre lo svantaggio competitivo e il disagio sociale delle aree in ritardo di sviluppo che deriva dalle carenze strutturali del settore. Nel corso dell'anno si è pertanto dedicata attenzione crescente ai processi di avanzamento istituzionale e di trasformazione di mercato in atto nel settore idrico, interessato da una complessa transizione volta a superare la frammentazione che storicamente lo connota. Le specifiche attività dell'Unità hanno avuto carattere di studio, ricognizione e analisi fattuale, nonché di supporto metodologico: in particolare, sono stati approfonditi gli aspetti economici, finanziari, tecnici, istituzionali, normativi e tariffari del settore idrico.

Le attività si sono concretizzate nella stesura di note descrittive e metodologiche, nella partecipazione attiva a convegni e seminari, anche di ambito accademico, nel monitoraggio dei processi in atto a livello territoriale, nel supporto ai Servizi del Dipartimento e alle Amministrazioni decentrate nella valutazione dei piani d'investimento, in specifica connessione con l'obiettivo di favorire un utilizzo efficace ed equilibrato delle risorse pubbliche destinate al settore, incluse quelle derivanti dai Fondi strutturali dell'Unione Europea.

In stretta connessione con l'approfondimento delle tematiche riguardanti il settore idrico va collocata l'attività propedeutica alla stesura di un documento metodologico, predisposto dal Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, volto a definire le modalità applicative dell'art. 29, par. 4, del Reg.1260/99, allorché venga richiesto un cofinanziamento comunitario a progetti d'investimento capaci di generare entrate nette di entità "consistente". Il documento, fatto proprio dal DPS e diffuso sul numero di giugno 2003 del periodico dipartimentale "QCS News", è destinato ai responsabili dei PO in Obiettivo 1 e dei DOCUP in Obiettivo 2.

La calibrazione di tali metodologie alle specificità del settore idrico - tipicamente costituito da reti fisse piuttosto che da infrastrutture puntiformi - ha richiesto approfondimenti che si sono tradotti nella formulazione di una specifica proposta metodologica. Tale proposta adatta il suddetto metodo generale alle caratteristiche strutturali e organizzative del settore, in coerenza con la normativa tariffaria. Essa definisce una modalità di calcolo delle entrate nette derivanti dalla gestione di infrastrutture nel servizio idrico integrato applicabile in modo omogeneo nelle Regioni Obiettivo 1, riferita all'unità dimensionale propria per il servizio, ossia al Piano di Ambito e alla sua scansione temporale. La proposta è contenuta in due documenti, un primo di natura analitica, un secondo di taglio applicativo, che sono stati trasmessi alle competenti amministrazioni regionali al fine di costituire elemento informativo di supporto alla quantificazione dei tassi di cofinanziamento dei Fondi strutturali riconoscibili per i singoli Piani di Ambito.

c) I trasporti

L'attività svolta nel corso del 2003 nel settore dei trasporti è stata un'attività di analisi, valutazione della programmazione, predisposizione di pareri e valutazione di istruttorie e fattibilità di opere strategiche.

La struttura dell'UVAL è stata particolarmente impegnata a sostegno delle istruttorie del CIPE negli ambiti dove è rilevante l'esame preventivo della convenienza pubblica, segnatamente negli investimenti infrastrutturali, cui si riconosce importanza decisiva nel ricreare un adeguato stock di capitale pubblico a sostegno dei servizi per la popolazione e a complemento del capitale privato nelle attività produttive.

Particolarmente intensa è stata l'attività di valutazione e di accompagnamento della crescita di alcuni programmi e progetti di infrastrutture, a cominciare dalla stessa attuazione della legge obiettivo per la realizzazione delle opere strategiche, primariamente ricadenti nei settori dei trasporti.

Si tratta di ambiti per i quali dal 1998 è riconosciuta all'UVAL alta professionalità per il lavoro interdisciplinare che essa sa offrire all'esame e allo sviluppo di progetti complessi (che richiedono esperti nel campo dell'economia ma anche dell'urbanistica, dell'ecologia, delle scienze delle finanze).

L'apporto dato alle istruttorie del CIPE e alla stessa attività dell'Unità di missione che presso il MIT segue l'attuazione della legge obiettivo è stato finalizzato a ottimizzare il flusso dei progetti da portare a finanziamento e verificare l'esistenza delle condizioni per procedere al finanziamento e alla realizzazione di nuove infrastrutture.

Sono fra questi da ricordare innanzitutto i seguenti ambiti di attività, relativi a programmi (punti 1 e 2) e progetti (punti 3 e 4):

1) l'apporto tecnico economico e valutativo ai lavori del gruppo (costituito assieme all'Ufficio di vigilanza delle ferrovie, alla RGS, al Dipartimento del Tesoro) incaricato di seguire gli sviluppi del programma degli investimenti ferroviari prioritari per il prossimo quinquennio, ossia del piano (PPI, in attuazione del Contratto di programma) redatto da RFI e presentato al CIPE in più riprese, con affinamenti successivi (dalla metodologia, alla versione 9/2002, alle versioni 7/2003 e 10/2003) e suscettibile oggi di ulteriori sviluppi in sede di fattibilità delle proposte e di accelerazione e monitoraggio degli sviluppi progettuali;

2) la presenza nei gruppi incaricati delle istruttorie prefinanziamento delle opere strategiche previste dalla legge obiettivo (con MIT, Unità di missione, RGS e Dipartimento del Tesoro), sia nella fase di sistematizzazione delle schede tecnico economiche da portare in CIPE per il finanziamento (primavera 2003) sia nella fase di definizione del programma di infrastrutture strategiche prioritarie (PIS) da inserire nella programmazione triennale del DPEF 2004-2007;

3) l'apporto tecnico economico dato ai lavori della V sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel procedere alle istruttorie degli interventi infrastrutturali (porti, autostrade) soggetti a parere dell'Assemblea plenaria;

4) la partecipazione a commissioni a sostegno del Responsabile del procedimento nel vaglio di proposte di interventi ex art 37bis della legge sui lavori pubblici (in particolare per quanto riguarda gli aspetti economico finanziari e con riferimento a progetti di infrastrutture di trasporto);

5) le analisi e i pareri formulati con riferimento a programmi e specifici progetti di sviluppo e di infrastrutture su richiesta di amministrazioni centrali e locali, fra cui numerosi pareri su specifiche fasi dell'iter approvativo o di finanziamento di progetti della legge obiettivo a beneficio dello stesso MEF;

6) infine, i pareri espressi anche nella forma di relazioni tecniche a supporto delle decisioni, a beneficio dell'ufficio legislativo del Ministero dell'Economia.

È stata inoltre lanciata nel corso del 2003 un'attività di analisi per approfondire le modalità di orientamento alla mobilità sostenibile del settore dei trasporti. Questo ha riguardato, da un lato, l'analisi dei Programmi Operativi finanziati con i fondi strutturali, dall'altro, la messa a fuoco delle maggiori problematiche che riguardano la pianificazione degli interventi e la programmazione della spesa. L'impostazione ha privilegiato l'esplorazione delle possibilità reali di incremento della capacità di pianificazione territoriale da parte delle amministrazioni e lo sviluppo di servizi per il trasporto collettivo.

Sul terreno della conoscenza dei programmi, un ruolo importante è stato quello consentito dalla attività di autovalutazione in cui l'UVAL, affiancando il Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, ha potuto individuare difficoltà e orientamenti della spesa e in particolare analizzare i legami diretti tra investimenti nei trasporti e utilizzo sostenibile del territorio e delle sue risorse.

Considerando l'importanza che assume lo sviluppo di un approccio più favorevole alla razionalizzazione degli investimenti, e allo sviluppo dei servizi di trasporto collettivi, tradizionali e innovativi, si è cercato di muoversi in linea con il dibattito e le iniziative che a livello europeo (Libro Bianco dell'Unione Europea, esperienze di grandi e piccoli comuni, iniziative sulla mobilità innovativa) e mondiale riguardano la mobilità sostenibile nelle aree urbane e nelle aree svantaggiate, proponendo alcune prime riflessioni circa il rafforzamento, nelle amministrazioni, della capacità di disegno di servizi di trasporto collettivo e di strategie locali di integrazione tra modello di sviluppo, mobilità individuale e collettiva, maggiore utilizzo del trasporto ferroviario.

Altre linee di attività sono state avviate all'interno delle tre Aree di lavoro dell'UVAL (Metodi, Valutazione e Progetti) con priorità per una più ampia conoscenza, anche nel settore dei trasporti, dei soggetti in gioco nei processi decisionali, dei benefici finali verso i quali si orienta la spesa pubblica, delle forme di investimento pubblico più o meno favorevoli, a seconda delle caratteristiche del territorio, alla riduzione dell'impatto ambientale e al miglioramento delle condizioni di vita.

d) La Sicurezza

Le attività relative al settore Sicurezza si sono sviluppate nel corso del 2003 secondo tre principali filoni:

1) PON Sicurezza

2) APQ Sicurezza

3) Progetti speciali e programmazione unitaria.

Ognuno di questi tre filoni ha una storia diversa, sia all'interno delle attività dell'UVAL che nella esperienza del Ministero dell'Interno. Se infatti l'area di intervento del PON risulta oramai una raltà consolidata, è nel corso del 2003 che sono arrivati alla firma i primi APQ sul tema della Sicurezza con le Regioni Obiettivo 1 e che si è manifestato l'interesse della Amministrazione dell'Interno alla predisposizione di progetti da sottoporre al finanziamento dei fondi aggiuntivi nazionali e la conseguente sfida della programmazione unitaria.

Filone PON Sicurezza

Nel corso del 2003 la partecipazione dell'UVAL si è sviluppata avendo ben presente che l'obiettivo della Amministrazione dell'Interno era rivolto a portare il più possibile all'interno della ordinarietà della gestione amministrativa e soprattutto della consolidata struttura di governo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza l'iniziativa che sin dal 1998 si era sviluppata quasi come una realtà a se stante. Tale scelta iniziale di separatezza, necessaria per il decollo della programmazione comunitaria, si stava infatti rivelando uno dei fattori più rilevanti di criticità soprattutto nel momento in cui gli impegni previsti per il superamento del meccanismo del "n+2" richiedevano l'impegno di tutta l'organizzazione.

La partecipazione dell'UVAL è stata rilevante nella fase di autovalutazione svoltasi per la prima volta nella scorsa primavera. Tale autovalutazione, soprattutto per la spinta della Unità di valutazione, è divenuta un momento importante di ampliamento della conoscenza sull'intero programma e sulle necessità di riprogrammazione che scaturivano dalla gestione del programma.

È da questa fase di analisi che ha preso spunto la riflessione sulla riprogrammazione del PON, importante anche per la quantità di risorse coinvolte (pari a circa il 35% dell'intero programma) vista la scelta del Ministero dell'Interno di trasferire su risorse nazionali l'intervento tecnologicamente e economicamente più significativo. Le amministrazioni coinvolte in questa fase sono state tutte quelle già presenti nel PON, e quindi il Ministero della Giustizia, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, il Ministero del Welfare, il Dipartimento delle Pari Opportunità, le Regioni Obiettivo 1, oltre alle forze di polizia e le parti economiche e sociali. L'UVAL ha inoltre svolto una funzione di interfaccia e di confronto di secondo livello con il Valutatore indipendente del PON Sicurezza.

I risultati raggiunti anche per la partecipazione dell'UVAL sono sinteticamente i seguenti:

- *Capacità di spesa superiore alle necessità imposte dal meccanismo del disimpegno automatico*
- *Condivisione delle valutazioni e della griglia di priorità prospettate per la riprogrammazione*
- *Ampliamento delle responsabilità gestionali della struttura "ordinaria" del Ministero dell'Interno*
- *Maggiore accuratezza nelle scelte decisionali nel rapporto tra progetti e obiettivi strategici del programma.*

Filone APQ

La scelta compiuta dal Ministero dell'Interno, anche per il forte suggerimento dell'UVAL, di procedere alla stipula degli Accordi di Programma quadro con le Regioni ha trovato, nel corso del 2003, concreta attuazione. Nel corso dell'anno sono stati infatti sottoscritti gli APQ con le Regioni Sardegna, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. Tali accordi riguardano un ammontare di risorse superiore ai 400 Meuro, derivanti dal PON Sicurezza, dai singoli POR, da fondi regionali ordinari e dal Fondo aree sottoutilizzate. Si è così realizzata anche in un' area molto delicata come la sicurezza quella azione di concertazione tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni regionali, necessaria per realizza-

re sul territorio quella sinergia operativa che comporta miglioramenti significativi sia della efficienza che dell'efficacia degli investimenti.

La attività dell'UVAL è stata determinante sia nella fase di predisposizione degli accordi che nella loro gestione successiva nell'assicurare la coerenza tra le iniziative dei diversi livelli di governo ed evitare che sotto la cornice unitaria dell'accordo proseguisse una gestione "parallela" degli investimenti. Anche a questo fine per ogni Accordo è previsto un Comitato Tecnico Interistituzionale, al cui interno è rappresentato l'UVAL, comitato che svolge compiti di continuo raccordo e confronto nella fase di impostazione delle programmazioni e degli interventi. Le riunioni tenute dai diversi Comitati sono ammontate a 18 ed hanno visto una continua presenza ed animazione da parte dell'UVAL.

È infine stato impostato nel corso del 2003 anche la bozza di APQ con la Basilicata e si è in attesa della prossima definizione del Protocollo di Intesa a livello politico sulle priorità da perseguire in sede di accordo.

Filone dei progetti speciali e della programmazione unitaria

La scelta del CIPE di dedicare parte del Fondo aree sottoutilizzate a progetti strategici anche delle Amministrazioni centrali è stata al centro di un forte interessamento del Ministero dell'Interno, sia per la necessità di dare massima efficacia agli investimenti già realizzati con il PON con interventi non ammessi per la loro natura dai regolamenti comunitari ma direttamente funzionali agli stessi, sia per la possibilità di estendere a Abruzzo e Molise quanto già sviluppato nelle Regioni Obiettivo 1. Tale interessamento si è innestato in un processo già in atto di riportare ad unità l'insieme della programmazione del Ministero dell'Interno nel momento in cui la sua struttura organizzativa prende una forma diversa con la istituzione di quattro nuovi dipartimenti. Nel corso del 2003 lo sforzo è stato soprattutto di impostazione e l'UVAL è stato coinvolto in tale riflessione e nella impostazione dei primi progetti che nel corso del 2004 saranno presentati al CIPE per il loro finanziamento. Sempre in questo ambito è da segnalare l'opera di affiancamento che l'UVAL dà al Nucleo di Valutazione e di Verifica degli Investimenti Pubblici del Ministero dell'Interno al fine di una sua maggiore integrazione nella Rete Nazionale e dello sviluppo di una sua costante operatività.

e) La ricerca

Nel corso del 2003, in attuazione delle indicazioni della delibera CIPE 17/03, di riparto dei fondi aree sottoutilizzate sono stati avviati presso l'UVAL due tavoli partenariali MEF – Amministrazione di settore – Regioni per i settori della ricerca e della società dell'informazione.

I "tavoli" hanno l'obiettivo immediato di finalizzare l'assegnazione programmatica di 240 ME destinati dalla delibera ad interventi nei settori citati (140 ME Ricerca e 100 ME Società dell'informazione).

I lavori dei tavoli hanno richiesto 6 riunioni formali oltre a numerosi incontri e contatti preparatori.

Entro il 2003 è stato chiuso il documento relativo alla Società dell'informazione da sottoporre all'approvazione del CIPE. Il documento di concertazione ha definito l'ambito gene-

rale di utilizzo delle risorse e ha delineato un percorso procedurale per giungere all'attivazione degli interventi nel corso del 2004. In particolare ha previsto l'orientamento delle risorse a un programma definito "ICT per l'eccellenza dei territori" da realizzare in aree a forte potenzialità, attraverso azioni di integrazione e qualificazione di progettualità già attive nel territorio. L'individuazione, dei territori, degli specifici interventi e del progetto complessivo di ciascuna regione si realizzerà con un "piano per l'eccellenza del territorio".

Il CIPE ha approvato il documento nella seduta del 29 gennaio 2004 chiedendo che venga sottoposto al Comitato anche il programma con il dettaglio degli interventi (dovrebbe essere messo a punto nel primo semestre del 2004).

Non è ancora pervenuto alla stesura del documento finale il "tavolo ricerca", che dovrebbe chiudere la proposta per il CIPE entro il primo semestre del corrente anno.

È tuttavia emerso l'orientamento di destinare le risorse ad interventi a forte caratterizzazione territoriale come i distretti tecnologici.

Come azioni di accompagnamento ai lavori del "tavolo ricerca":

- *è stata avviata una ricognizione valutativa sugli interventi di politica della ricerca nel Mezzogiorno nel periodo 1999-2002. Il lavoro, che è stato affidato a un esperto esterno con specifiche competenze in materia di economia della ricerca, ha richiesto, oltre alla definizione dello schema dell'indagine, l'individuazione dell'esperto in grado di condurla e un certo numero di incontri di coordinamento. La ricerca ha prodotto, al momento, un documento intermedio, riunioni di presentazione dei risultati, alcune banche dati relative ai temi oggetto dell'indagine. Sono in corso ulteriori attività di acquisizione dati e analisi del materiale già disponibile in vista della chiusura dell'indagine che dovrebbe aver luogo entro il primo semestre 2004;*
- *è stato organizzato, nel mese di novembre, un workshop su "la ricerca nelle strategie di sviluppo del Mezzogiorno", con la presenza, oltre che delle Amministrazioni partecipanti al "tavolo", di esponenti del mondo dell'impresa, della ricerca, della finanza.*

Nella seconda parte dell'anno si sono avviati i lavori per la messa a punto di un intervento di supporto al settore dell'alta tecnologia e della valorizzazione dei risultati della ricerca attraverso la promozione di strumenti di finanza innovativa. L'iniziativa di cui si intende proporre il finanziamento nell'ambito delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno è stata definita attraverso l'attività di un gruppo di lavoro DPS – DIT e ha prodotto un documento che dovrebbe costituire il contenuto di una specifica proposta per il CIPE.

Nel corso dell'anno è stata inoltre svolta azione di collaborazione a favore del MIUR e del DIT per la definitiva formulazione delle proposte di accesso al riparto del Fondo aree sottoutilizzate per il 2003 e per i conseguenti adempimenti attuativi.

III.11 Il progetto NUVAL e la Rete dei nuclei

Il progetto di dotare le amministrazioni centrali e regionali di strutture tecniche specialistiche in grado di supportarle nelle loro attività di programmazione, valutazione e monitoraggio dei programmi e dei progetti per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate è stato uno delle priorità delle attività dell'UVAL sin dal 1999. Un progetto cui l'UVAL ha lavorato nel corso di questi anni dalla fase di ideazione a quella di progettazione e realizzazione, contribuendo a individuare gli strumenti per conseguirlo (i Nuclei di valutazione e la rete

dei nuclei), a sostenerne e accompagnarne l'attivazione e il rafforzamento (attraverso il progetto NUVAL), a mobilitare le risorse finanziarie necessarie all'operatività della rete e dei nuclei, a valorizzare la loro funzione operativa nell'ambito dei programmi e degli strumenti delle politiche di sviluppo (in primo luogo nel QCS) e, più recentemente, ad avviare, con un forte ruolo di impulso e di indirizzo, la realizzazione di progetti che prevedono il contributo dei nuclei operanti in rete.

Nel corso del 2003 l'impegno dell'UVAL è stato su questo tema particolarmente intenso e mirato. I risultati conseguiti rilevanti.

In primo luogo nei primi mesi del 2003 è stata formalmente costituita e resa pienamente operativa la "Rete dei nuclei di valutazione e verifica" ovvero l'organismo che promuove e regola l'apporto di strutture tecniche ad elevata specializzazione (i 30 nuclei delle amministrazioni centrali e regionali costituitisi nell'ultimo triennio) al rinnovamento delle politiche di sviluppo e alla realizzazione di progetti specifici destinati a migliorare la qualità degli investimenti delle amministrazioni pubbliche.

Per conseguire questo obiettivo l'UVAL ha operato prima nel Comitato Tecnico Paritetico cui la Conferenza Stato Regioni ha demandato il compito di attivare la Rete. Da aprile 2003, dopo la costituzione formale della Rete, l'UVAL opera nel Comitato di gestione della Rete e in questo ruolo ha dato un contributo decisivo sia a definire e attivare il funzionamento della Rete (partecipando alla costituzione dell'Unità tecnica operativa che costituisce il "motore" della attività di rete e accompagnando e seguendo al sua attivazione e la sua operatività), sia a definire e avviare a realizzazione progetti che vedono la partecipazione della Rete dei nuclei e di una molteplicità di nuclei delle amministrazioni regionali e centrali.

Secondo il modello operativo attivato i "Nuclei" operano all'interno delle rispettive amministrazioni e poi, su tematiche specifiche, operano congiuntamente, in "rete", per il conseguimento di obiettivi comuni a più amministrazioni. Con questo modello di intervento innovativo nel 2003 sono stati conseguiti risultati significativi su temi decisivi e avanzati delle politiche di sviluppo: la valutazione di secondo livello nel quadro del Sistema nazionale di valutazione; la progettazione e la prima sperimentazione del "Sistema di monitoraggio georeferenziato per i Progetti Integrati Territoriali"; la progettazione e la sperimentazione del Codice Unico di Progetto per il monitoraggio degli investimenti pubblici, le ricerche valutative sugli strumenti delle politiche di sviluppo.

Uguale impegno ha richiesto, nel corso del 2003, l'attività che l'UVAL svolge – anche nella veste di componente del Comitato di Indirizzo Tecnico Scientifico del progetto – per la piena attuazione del progetto NUVAL

Il progetto NUVAL ("Formazione specialistica per i Nuclei di valutazione e verifica") è evidentemente collegato e funzionale al progetto "Rete dei nuclei". E tuttavia i suoi obiettivi e la sua incidenza positiva sull'aumento e la qualificazione delle capacità e delle competenze tecniche delle amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo sono più ampi. Attraverso il progetto NUVAL, infatti, DPS e Dipartimento per la funzione pubblica hanno rilanciato, innovato e rafforzato il dibattito scientifico sulle tecniche di Programmazione, Valutazione, Monitoraggio (PVM) e, insieme, ne hanno promosso un più esteso utilizzo per migliorare la qualità e l'efficacia degli investimenti pubblici. Oltre che nell'impostazione e nell'indirizzo dell'intero progetto l'apporto dell'UVAL è stato decisivo nella realizzazione

dei singoli progetti e delle diverse iniziative che sono state attivate e completate. Il progetto NUVAL ha infatti raggiunto nel corso del 2003 la piena capacità propositiva e attuativa realizzando iniziative formative specialistiche e di lavoro comune (corsi, seminari tecnici, convegni, workshop, gruppi di lavoro) in tema di PMV che hanno interessato circa 300 componenti dei nuclei delle amministrazioni centrali e regionali, hanno coinvolto la totalità dei nuclei regionali e la larga maggioranza di quelli centrali, sono state dirette a settori più ampi delle amministrazioni in cui i nuclei operano.

Fra tali iniziative particolare rilievo assume, anche per il suo carattere di novità, il progetto "Master per le politiche di sviluppo", attuato da DPS e Dipartimento per la funzione pubblica. Si tratta della prima iniziativa volta alla definizione e realizzazione di percorsi formativi di eccellenza per le politiche di sviluppo in cui la collaborazione fra le istituzioni pubbliche e il mondo scientifico e accademico è stata attuata secondo procedure competitive e aperte volte a premiare la qualità dell'offerta formativa. Alla richiesta di misurarsi, rispondendo ad un bando aperto e quindi in competizione fra loro, sui temi della formazione di eccellenza per le politiche di sviluppo, le Università del nostro Paese hanno dato una risposta positiva e convinta, testimoniata dalla partecipazione di 25 istituti e organismi universitari da soli o riuniti in consorzi o associazioni. La valutazione, effettuata di una giuria composta da esperti anche internazionali, ha consentito di evidenziare la grande qualità della maggioranza delle proposte presentate e ne ha selezionate quattro per la realizzazione di due edizioni di ogni Master. L'UVAL ha partecipato all'intero ciclo del progetto, dalla sua fase di ideazione a quella di realizzazione (contribuendo a definire i contenuti delle attività messe a bando e intervenendo nella selezione delle proposte progettuali) fino a seguire l'impostazione dei Master e ad accompagnarne, negli ultimi mesi del 2003, le fasi procedurali di selezione dei partecipanti.

I Master sono già partiti (le prima annualità dei 4 Master è in attuazione a Milano, Parma, Roma e Napoli) registrando una domanda di partecipazione intensa e al di sopra delle previsioni. L'UVAL sta per avviare ora l'attività di valutazione dei Master con l'obiettivo di trarre, dall'esame della loro realizzazione, indirizzi e indicazioni per migliorarne le edizioni successive.

APPENDICE – DOCUMENTI PRODOTTI DALL'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI (UVAL) NEL CORSO DEL 2003

Si riporta la lista di documenti metodologici, rapporti e relazioni predisposti dall'UVAL – o con il coordinamento dell'UVAL – nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

I documenti sono disponibili su www.dps.tesoro.it/uval.asp nella sezione loro dedicata.

- Stato di attuazione dei PIT in OB.1 (gennaio 2003)
- Quadro di insieme dei PIT in OB.1 (maggio 2003)
- Stato e prospettive dei progetti integrati nelle città capoluogo del Mezzogiorno (luglio 2003)
- Seconda relazione sugli Studi di fattibilità al CIPE (giugno 2003)
- Conti Pubblici Territoriali – L'Indicatore anticipatore: lo strumento e la metodologia (ottobre 2003)
- Conti Pubblici Territoriali – Appendice statistica al Rapporto DPS 2003 (gennaio 2004)
- Indicatori ambientali di risultato e di impatto: proposte di ridefinizione degli indicatori e note metodologiche per l'assegnazione dei relativi valori target (luglio 2003)
- The use of indicators and benchmarks in territorial policies (maggio 2003)
- Terza relazione annuale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità 4 per cento-anno 2002 (maggio 2003)
- Relazione Finale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità 6% (marzo 2003)
- Relazione Finale all'Autorità di gestione del Quadro Comunitario di Sostegno sul monitoraggio della riserva di premialità 4% (novembre 2003)
- Relazione Finale per l'attribuzione al 30.09.2003 della seconda tranche della riserva di premialità del 6 per cento (dicembre 2003)
- Prima relazione SNV - Valutazione di secondo livello (febbraio 2003)
- Seconda relazione SNV - Valutazione di secondo livello (luglio 2003)
- Terza relazione SNV - Valutazione di secondo livello (dicembre 2003)
- Nota metodologica per l'analisi autovalutativa delle misure e degli assi del QCS (aprile 2003)
- La valutazione dell'applicazione del principio "chi inquina paga" (dicembre 2003)
- La partecipazione dei fondi strutturali agli investimenti del Settore idrico - Una metodologia di determinazione (gennaio 2004).

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Relazione sull'attività svolta nel 2003

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
Relazione sull'attività svolta nel 2003

I. INTRODUZIONE

I.1 Il 2003, anno di novità

I.1.1 L'atto del 7 maggio 2003

Con proprio atto del 7 maggio 2003, il Capo Dipartimento Politiche dello Sviluppo e Coesione ha impresso un nuovo impulso alle attività dell'UVER – Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici.

Dal dettato normativo[1] emerge con chiarezza per l'UVER un mandato specifico tale da poter essere declinato in conformità alle effettive esigenze provenienti dal territorio e alle priorità strategiche del DPS.

La direttiva del Capo Dipartimento ha permesso all'UVER di avviare un processo – tanto interno quanto aperto verso l'esterno – orientato al pieno sviluppo del proprio ruolo: un serbatoio di conoscenza e uno strumento di intervento sulla realtà concreta dell'attuazione dei programmi di investimento nel territorio, basato su un approccio "bottom-up" e a disposizione tanto del Dipartimento quanto delle realtà locali impegnate nella realizzazione dei programmi stessi.

Introducendo una significativa innovazione strutturale e organizzativa, la direttiva ha istituito tre aree operative, "Verifica dei progetti", "Monitoraggio e statistica" e "Valutazione di efficacia", ciascuna delle quali affianca alle attività già in essere delle nuove o profondamente rinnovate linee d'azione.

I.1.2 Il cambio della dirigenza

Il mese di giugno del 2003 ha segnato anche il cambio della dirigenza dell'UVER. L'avvicendamento dei ruoli, che caratterizza storicamente l'Unità, in questa occasione ha avuto l'ulteriore significato di sottolinearne il nuovo corso. Dando compimento alla direttiva del Capo Dipartimento, il nuovo responsabile ha delegato alcune funzioni organizzative ai coordinatori d'area. Il passaggio di consegne e la riorganizzazione interna hanno determinato un periodo di transizione e assestamento operativo, dovuto all'affacciarsi di nuove linee di attività e alla riformulazione di quelle normalmente svolte. In rapida successione è avvenuto anche il cambio di sede, che ha riavvicinato l'UVER, non solo fisicamente, al cuore del Ministero e del proprio Dipartimento.

---

1 DPR 38/98, art. 7, comma 4: "L'Unità di verifica degli investimenti pubblici verifica l'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico, anche con riferimento agli effetti socio-economici connessi all'attuazione degli interventi, in relazione agli effetti previsti ed all'osservanza delle relative previsioni di spesa, proponendo le eventuali iniziative da adottare. Collabora con funzione di supporto alla verifica dell'attuazione delle intese istituzionali di programma".

I.1.3 La riorganizzazione operativa

In sintesi, gli obiettivi specifici delle tre aree nelle quali è stata riorganizzata l'Unità sono:

Area "Verifica dei progetti"

- assistere in modo mirato le amministrazioni responsabili al fine di accelerare l'avvio, l'ultimazione e l'entrata in funzione dei progetti finanziati;
- raccogliere e diffondere dati di prima mano sull'avanzamento dei progetti oggetto di verifica;
- identificare casi di eccellenza e criticità al fine di fornire al DPS indicazioni per il miglioramento della gestione del ciclo di progetto.

Area "Monitoraggio e statistica"

- integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS al fine di delineare un primo quadro conoscitivo degli investimenti pubblici di prioritario interesse;
- fornire indicazioni sull'affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio e proporre eventuali azioni correttive;
- costituire il riferimento primario del DPS per il supporto metodologico e operativo relativo all'analisi quantitativa delle informazioni sugli investimenti pubblici.

Area "Valutazione di efficacia"

- realizzare analisi e valutazioni di efficacia degli investimenti pubblici a partire da indagini di tipo microeconomico;
- formulare proposte per orientare l'allocazione delle risorse sulla base dei risultati effettivamente riscontrati in termini di impatto e fruibilità degli investimenti.

Le tre aree operative, frutto di un progetto unitario, sono state pensate per lavorare in modo strettamente coordinato e sinergico, tramite meccanismi reciproci di feedback. In particolare:

- i risultati delle verifiche, per quanto numericamente limitati, costituiscono un importante campione di confronto per i dati elaborati in sede di monitoraggio e suggeriscono nuove possibili chiavi di lettura dei dati stessi;
- l'area monitoraggio e statistica elabora metodi e modelli di riferimento per la rilevazione e il trattamento dei dati, e fornisce indicazioni puntuali sui potenziali campi di azione ove concentrare le verifiche;
- la valutazione di efficacia completa l'analisi del ciclo di progetto, a partire dalle risultanze delle verifiche e del monitoraggio, e restituisce indicazioni conclusive sull'esito degli investimenti.

I.2 Il posizionamento dell'UVER

Formulare un piano di lavoro per ciascuna delle aree che compongono l'UVER significa avere a disposizione una "rappresentazione" del ruolo che questo ufficio

ha all'interno degli obiettivi prioritari del DPS. Tale rappresentazione risulterà dal *mix* delle seguenti componenti:

1. **informativa**: assicura all'UVER la costruzione di una adeguata conoscenza in merito all'attuazione dei programmi di investimento pubblico (individuati secondo le priorità definite dal Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione) a partire da informazioni elaborate da dati provenienti da fonte propria o da fonti esterne;
2. **propositiva e di azione**: sulla base della conoscenza acquisita, individua, valuta e attua (nei limiti delle leve a disposizione) proposte per la soluzione dei problemi inerenti all'attuazione dei programmi di investimento ritenuti di prioritario interesse.

Un'ulteriore distinzione riguarda il livello o ambito di operatività dell'UVER, ovvero il livello degli interlocutori che possono essere:

1. un livello "operativo", rappresentato dai responsabili degli interventi;
2. un livello "strategico" relativo agli uffici che "producono" le linee guida per l'attuazione dei programmi.

Sulla base di questa distinzione, la missione dell'UVER può quindi essere definita all'interno di una griglia che vede da una parte il tipo di servizio offerto (informativo e/o propositivo e di azione) e dall'altra il livello degli interlocutori a cui si rivolge.

Un modo di rappresentare quanto detto è il seguente schema:

		ATTIVITÀ	
		Informativa	Propositiva/ Attuativa
UTENTI	Livello Direzionale	Supporto Integrato	Supporto Strategico
	Livello Operativo	Supporto Informativo alle Amm.ni Locali	Assistenza Tecnica

Le quattro aree, che derivano logicamente dalle precedenti definizioni, visualizzano i possibili ambiti di attività dell'UVER: il posizionamento prevalente o prioritario in una delle quattro aree rappresenta una informazione di massima dalla quale si evince la "natura" dell'UVER, e quindi i suoi obiettivi operativi e l'organizzazione delle risorse umane e tecniche.

È chiaro che il concetto di "natura" (o "carattere prevalente") rappresenta una semplificazione che ha il fine di facilitare la comprensione, nella consapevolezza che la reale attività e il concreto funzionamento sono più complessi e mai così nettamente definiti.

I quattro modelli possono essere cosi "raccontati":

Supporto informativo alle Amministrazioni locali

Profilo di servizio destinato a una classe di utenti di tipo operativo: consiste nell'acquisire ed elaborare le informazioni sull'andamento dei progetti, e di sup-

portare le amministrazioni locali nella programmazione e nell'attuazione dei programmi di spesa. Richiede una forte presenza nel territorio da parte delle risorse UVER.

Supporto integrato

Profilo di servizio destinato a un livello di utenti di tipo direzionale il cui compito è quello di definire strategie complesse: consiste nell'elaborare informazioni finalizzate a fornire una visione "integrata" e generale sull'andamento attuale e prospettico dei diversi programmi di spesa. Tale modello richiede un adeguato flusso di informazioni (che deve provenire da un sistema informativo rappresentativo della totalità degli interventi) e una capacità di elaborare e sintetizzare i dati al fine di favorire l'interpretazione della realtà ed il disegno di programmi di investimento.

Assistenza tecnica

Profilo di servizio destinato a una classe di utenti di tipo operativo: consiste nell'identificare e portare a implementazione proposte di soluzione dei problemi specifici in stretto contatto con i responsabili operativi degli interventi. Richiede una "forte" presenza nel territorio di personale UVER informato sulla realtà dei singoli progetti e preparato in tema di strumenti disponibili.

Supporto strategico

Profilo di servizio destinato a un livello di utenti di tipo direzionale: consiste nell'utilizzo di strumenti complessi e di ampio respiro in vista della formulazione di proposte per le politiche di attuazione dei programmi di spesa. Richiede: una visione "strategica" che faccia uso di un monitoraggio completo e attendibile dei programmi di spesa, e della capacità di trasferire in proposte il processo di analisi, sintesi e interpretazione delle informazioni.

I.3 La nuova metodologia operativa

Mentre l'Area Monitoraggio e Statistica e l'Area Valutazione di Efficacia avevano davanti a sé il compito di introdurre nel Dipartimento strumenti e approcci prima poco utilizzati o del tutto inediti, di cui si darà conto nel corpo della presente relazione, l'Area Verifica dei Progetti si è dovuta confrontare con il compito di costruire sull'esperienza accumulata un nuovo modello di collaborazione con gli enti attuatori.

Si è detto delle novità organizzative introdotte nell'UVER nel corso del 2003: com'è naturale, esse si riflettono sulle concrete modalità operative d'effettuazione del processo di "verifica" che dà il nome all'Unità: vediamo come.

Nella fase attuale, con il Quadro Comunitario di Sostegno in piena attuazione, è importante per il DPS essere presente in modo attivo su progetti singoli, al fine di intervenire per rimuovere le criticità e favorire l'affermazione di una serie di casi di eccellenza.

Le centinaia di verifiche in loco effettuate nel corso degli anni hanno permesso ai componenti dell'UVER di sviluppare una competenza specifica da utilizzare

a questo fine: oggi più che mai, la parola verifica va intesa come impegno in prima persona per aiutare le amministrazioni a risolvere i problemi concreti legati all'attuazione dei progetti.

Il lavoro che l'Unità di Verifica svolge è una vera e propria attività di accompagnamento e assistenza progettuale. In questo senso, il componente dell'Unità impegnato nella verifica non è un ispettore, ma qualcosa di simile a un coordinatore di intervento che opera di concerto con gli enti attuatori e nel rispetto delle diverse responsabilità amministrative. In tal senso, la rilevazione dei dati del progetto non ricade nella classica logica amministrativa attestazione/certificazione, ma è strumentale al perseguimento del risultato.

L'UVER si propone, all'esterno quanto all'interno del Dipartimento, come un servizio istituzionale di assistenza tecnica per la migliore gestione di singoli interventi. Questa impostazione implica una fortissima proiezione sul territorio delle attività dell'Unità, che si traduce in una presenza diffusa, visibile e costante del DPS presso le amministrazioni locali.

Lo scopo non è (e non può essere) quello di sostituirsi al responsabile di procedimento nella gestione quotidiana. Si tratta piuttosto di mettergli a disposizione una risorsa in più che lo supporti nella risoluzione dei nodi principali e lo stimoli, in modo costruttivo e continuativo, al rispetto dei tempi e a perseguire in modo efficace e efficiente gli obiettivi principali dell'intervento.

L'attività di supporto posta in essere dall'UVER deve quindi rappresentare un effettivo valore aggiunto per le amministrazioni responsabili dei progetti, referente principale del lavoro. Per questo le verifiche sono impostate sulla base degli orientamenti di seguito esposti.

- È importante intervenire **fin dalle prime fasi** di un progetto, cioè subito dopo l'avvenuto finanziamento. Attendere l'apertura effettiva del cantiere spesso significa rinunciare alla possibilità di influire su una delle fasi più critiche in termini di ritardi nei tempi e errori di impostazione.
- La decisione su **quali e quanti progetti seguire** è ispirata a criteri gestionali rigorosi, facendo incontrare l'esigenza di "conoscere" gli interventi in modo effettivo e approfondito con il dimensionamento delle risorse tecniche e umane a disposizione. Si interviene sui casi dove esistono le condizioni minime per un'azione efficace.
- Ogni componente UVER ha un suo **portafoglio di progetti**, composto di 5 o 6 progetti "attivi" (sui quali lavora in modo continuo insieme alle amministrazioni responsabili), e di una serie di progetti "dormienti" (portatori di problemi troppo piccoli, troppo grandi, o non prioritari).
- La **relazione di verifica** non è un adempimento formale, ma un vero e proprio strumento operativo. Un modello unitario di relazione per le diverse tipologie di progetti oggetto di verifica facilita le successive operazioni di analisi e confronto dei dati. Viene dato ampio spazio all'analisi qualitativa dello stato di fatto, all'individuazione delle effettive cause di ritardo, con controlli a campione sulla effettiva attività nei cantieri, e si conclude con le specifiche raccomandazioni sul da farsi.

- **I risultati del lavoro di verifica sono condivisi** con l'ente attuatore e l'amministrazione responsabile del progetto: tramite le visite periodiche e ripetute e la fornitura di consulenza e assistenza si stabilisce un rapporto duraturo e continuativo di collaborazione tra l'Unità di Verifica e la singola amministrazione/ente attuatore.
- L'Unità lavora **come una squadra**, valorizzando e mettendo a disposizione dei colleghi le specifiche competenze dei singoli, anche attraverso momenti di condivisione strutturata dei risultati: ognuno deve sapere di cosa si stanno occupando gli altri colleghi e con quali risultati.
- Per il lavoro di coordinamento e assistenza progettuale sono necessarie **caratteristiche professionali** non necessariamente coincidenti con quelle richieste dalla tradizionale attività ispettiva: oltre alle specifiche conoscenze tecniche, occorrono spirito di iniziativa, capacità di mettersi al servizio delle amministrazioni, orientamento ai risultati.
- UVER punta sempre a risolvere i problemi **in prima istanza di concerto** con le amministrazioni responsabili. Il ricorso a strumenti sanzionatori, quali la proposta di revoca del finanziamento o la denuncia alla Corte dei Conti, non è escluso a priori, ma va riservato come misura estrema.
- I funzionari assegnati al DPS presso gli **ex Dipartimenti Provinciali del Tesoro** possono essere utilizzati dall'Unità come supporto nel monitoraggio continuo delle opere sotto osservazione. Per il monitoraggio e l'assistenza a singoli progetti di investimento si punta a istituire rapporti di collaborazione regolari e strutturati con i **Nuclei Regionali di Valutazione e di Verifica**.
- L'**Autorità di Vigilanza per i Lavori Pubblici** rappresenta un partner privilegiato con il quale tenere un regolare scambio di informazioni, anche condividendo le banche dati. L'Autorità può essere attivata come preziosa risorsa per suggerire ed elaborare soluzioni specifiche rispetto a problemi concreti riscontrati nell'attuazione dei progetti.
- Sul **sito web del Dipartimento** verrà attivata una banca dati di facile accesso e consultazione per aggiornare costantemente gli interessati sullo stato di avanzamento dei progetti seguiti dall'UVER.

II. L'AREA VERIFICA DEI PROGETTI

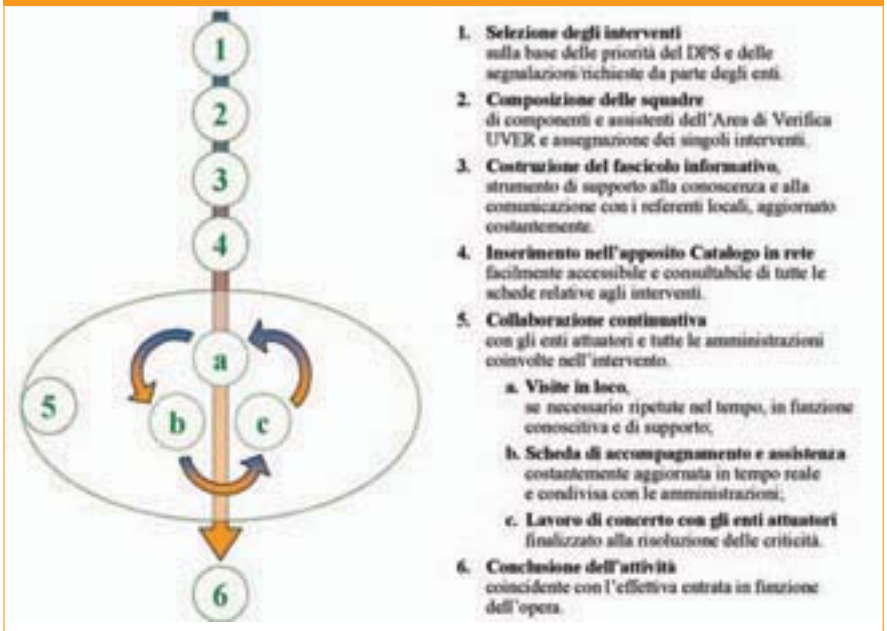
II.1 L'attività di Verifica, Accompagnamento e Assistenza

II.1.1 Premessa

Nel mese di settembre 2003 l'UVER ha avviato un Programma di Verifica, Accompagnamento e Assistenza che ha interessato un primo gruppo di interventi infrastrutturali ritenuti prioritari e strategici.

L'attività di accompagnamento e assistenza è oggi il compito principale dell'Area Verifica dei Progetti dell'UVER e tutte le linee di lavoro si rifanno a questo approccio metodologico.

Figura II.1 - UVER: schema del processo di Verifica-Accompagnamento-Assistenza



II.2 Gli strumenti operativi: la Scheda e il Catalogo

II.2.1 La scheda

La Scheda di Accompagnamento e Assistenza rappresenta lo strumento operativo di rilevazione dei dati attinenti ad ogni singolo intervento. Il suo obiettivo è quello di raccogliere e sistematizzare dati completi e aggiornati sugli interventi, massimizzando così l'utilità informativa del lavoro di verifica e monitoraggio. In quanto strumento di gestione e intervento attivo, la scheda riferisce periodicamente sull'andamento dei progetti e pone le condizioni, con l'ausilio del

Figura II.2 - SCHEMA DI ACCOMPAGNAMENTO E ASSISTENZA



Dipartimento nel suo complesso, per un avanzamento puntuale degli interventi e la corretta utilizzazione e gestione delle opere.

Inizialmente compilata sulla base di informazioni attinte da fonti interne ed esterne (banche dati, rapporti di verifica, ecc.), la scheda è sottoposta a continui aggiornamenti al fine di garantire una visione il più possibile completa in merito all'andamento di ogni singolo progetto. I ripetuti sopralluoghi effettuati direttamente dai componenti UVER garantiscono la qualità, l'aggiornamento e l'attendibilità delle informazioni inserite nelle schede. Anche le situazioni critiche sono riferite con trasparenza: si tratta di un aiuto significativo per le amministrazioni coinvolte nel risolvere le eventuali difficoltà riscontrate, oltre che un ulteriore stimolo all'osservazione della tempistica prefissata.

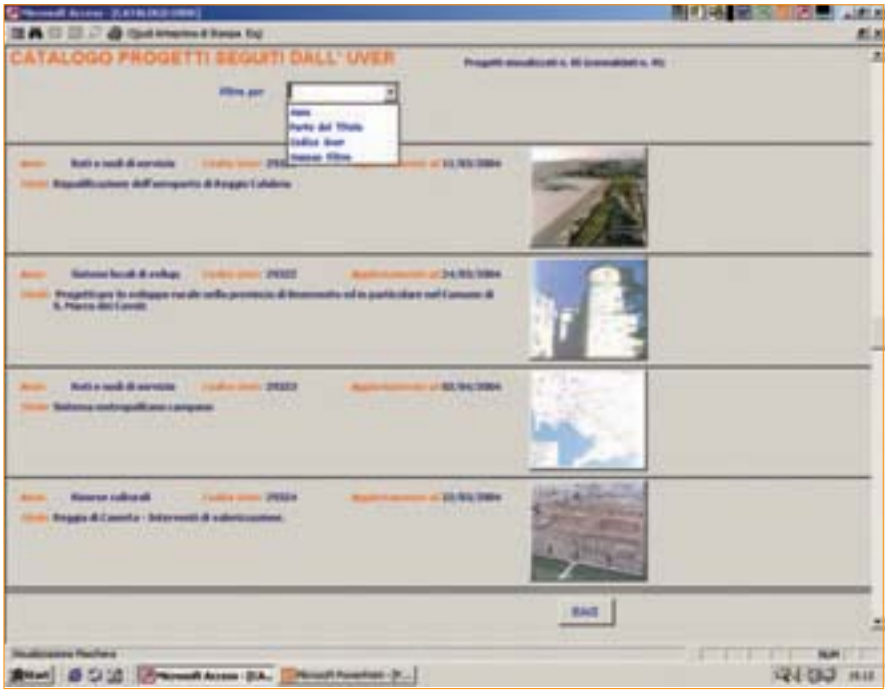
II.2.2 Il Catalogo UVER

Man mano che vengono compilate e, successivamente, aggiornate, le Schede di Accompagnamento e Assistenza vanno ad alimentare il Catalogo UVER.

Il Catalogo è una base di dati pubblicamente accessibile nella quale sono rappresentati in maniera aggiornata e esaustiva, "utile" e "interessante" gli interventi oggetto di verifica.

Si tratta di un "prodotto" innovativo che richiede un grande impegno proprio a causa della sua natura di servizio e della sua apertura alla fruizione di tutto il pubblico interessato.

Figura II.3 - CATALOGO UVER



Già accessibile in intranet, il Catalogo verrà ulteriormente valorizzato contestualmente all'entrata in funzione del nuovo sito Internet dell'UVER, che moltiplicherà le occasioni di interscambio con i soggetti interessati. Esso sarà caratterizzato da livelli di condivisione crescenti, a partire da un'utenza generica fino ai responsabili dei progetti.

Il Catalogo sarà anche un ambiente ideale per la valorizzazione dei casi di eccellenza, ovvero i casi nei quali, per merito delle Amministrazioni e/o con l'aiuto del Dipartimento, l'intervento procede nei tempi e nei modi previsti.

Duplice è quindi lo stimolo per le Amministrazioni a vedere inclusi nel Catalogo gli interventi di cui sono responsabili: in primo luogo esso offre la possibilità di accedere ad una serie di servizi di assistenza tecnica messi a disposizione dall'UVER; in secondo luogo, esso offre una ricaduta positiva in termini di visibilità per l'intervento e di immagine per le amministrazioni.

Attualmente il Catalogo contiene 65 interventi oggetto di accompagnamento e assistenza da parte dell'UVER.

Il nucleo originario di interventi inclusi nel Catalogo è formato dai 35 interventi a contenuto infrastrutturale e finanziati in ambito APQ/QCS selezionati dalla lista dei 41 progetti inseriti nel DPEF 2004-2007.

Ad essi sono stati poi aggiunti 8 interventi "Legge Obiettivo" già oggetto di specifico finanziamento da parte del CIPE e localizzati nel Mezzogiorno.

Sono poi stati inseriti nel Catalogo anche alcuni interventi di Completamento ex Lege 208/98, rispetto ai quali l'UVER svolge già da circa due anni un'attività di monitoraggio con cadenza quadrimestrale.

Le ragioni della scelta di concentrarsi su questi gruppi di interventi possono essere così riassunte:

– la considerevole rilevanza strategica degli interventi stessi e la loro immediata visibilità;
– l'importanza di acquisire elementi sull'andamento delle opere realizzate facendo ricorso alle diverse forme previste dall'attuale normativa in materia di opere pubbliche.

Per la selezione degli interventi si è comunque deciso di privilegiare quelli localizzati nelle aree sottoutilizzate, relativi specialmente ai settori delle risorse idriche e dei trasporti, tenendo conto che l'individuazione di un insieme di progetti compatibili con il numero di risorse tecniche e umane attualmente disponibili presso l'UVER è stata effettuata sulla base di un giudizio generale di "significatività" espresso, per ciascuna opera, dai componenti UVER.

Obiettivo dell'UVER è aggiungere progressivamente nuovi interventi al Catalogo e porre in essere la relativa attività di accompagnamento e assistenza.

Per l'ampliamento del Catalogo si ricorrerà a una procedura sistematica e concertata fra i membri dell'Unità, basata su due criteri fondamentali:

1. la significatività, che tiene conto, tra l'altro, della localizzazione, del settore di investimento, della dimensione finanziaria dell'intervento;
2. la performance, che sintetizza l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario.

Il bacino privilegiato da cui selezionare i nuovi interventi è costituito dalla banca dati degli Accordi di Programma Quadro.

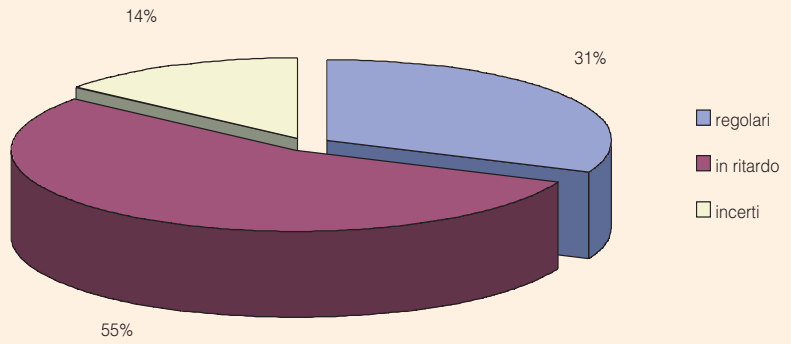
Sarà inoltre possibile inserire nel Catalogo anche interventi segnalati direttamente dalle amministrazioni interessate.

II.3 I primi sei mesi

Sulla base delle informazioni raccolte e verificate nel corso dei sopralluoghi è emerso che:

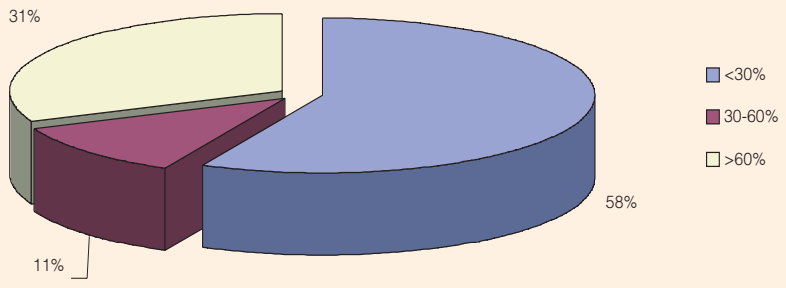
1. per quanto riguarda i tempi di attuazione, la maggior parte dei progetti risulta essere in ritardo;

Figura II.4 GIUDIZIO SINTETICO SUI TEMPI DI ATTUAZIONE



2. gran parte dei progetti presenta un avanzamento economico inferiore al 30%.

Figura II.5 % APPROSSIMATIVA DI AVANZAMENTO ECONOMICO



II.3.1 Alcune delle esperienze operative in corso

Per illustrare concretamente l'attività di Accompagnamento e Assistenza svolta dall'UVER in questi sei mesi, sembra opportuno raccontare brevemente alcuni casi rappresentativi.

Il racconto dei successi ci offre degli esempi di riferimento utili per la prosecuzione della nostra attività.

Altrettanto utili gli insuccessi quando comunque lasciano segnali intelligibili a chi segue sulla stessa rotta, come una bandierina sui bassi fondali.

È comunque importante sottolineare che l'analisi che segue non ha l'obiettivo di esprimere valutazioni sul contenuto e la qualità dei singoli progetti, ma intende piuttosto porre in evidenza i risultati che l'UVER è riuscito o non è riuscito a conseguire.

N. 1 – Caso di Successo:

Restauro ed adattamento per attività culturali, turistiche ed artigianali dell'ex Stabilimento Florio in Favignana.

L'intervento prevede il recupero dello Stabilimento Florio, area che si estende per circa 31.000 mq e comprende spazi da destinarsi ad attività polifunzionali.

Identificazione delle criticità:

Le numerose ed articolate destinazioni d'uso compresenti sull'area rappresentano una possibile fonte di difficoltà gestionali e quindi di ritardi nell'entrata in esercizio dell'opera.

Risultati:

A seguito dell'avvio dell'attività di assistenza e accompagnamento dell'UVER, è stata intrapresa un'attività di acquisizione di tutte le dichiarazioni di interesse degli enti e dei soggetti privati coinvolti.

Accogliendo la proposta UVER, la Regione Sicilia ha attivato un "tavolo permanente" con Soprintendenza, Provincia di Trapani, Comune di Favignana e soggetti privati, con il fine di condividere le diverse destinazioni funzionali e tipologie di intervento, e di acquisire impegni formali da parte degli interessati alla gestione.

Per i prossimi incontri di lavoro, la Regione ha chiesto ai partecipanti una concreta attività di progettazione, tecnica e finanziaria, per la gestione dell'opera a regime.

N. 2 – Caso di Successo:

Autostrada Palermo-Messina

Identificazione delle criticità:

A livello tecnico, le continue opere di consolidamento rese necessarie da un'infiltrazione nello scavo di una galleria hanno ritardato la realizzazione.

A livello finanziario, le variazioni progettuali in adeguamento a normative sopravvenute in materia di sicurezza hanno determinato un incremento del costo complessivo dell'opera.

Risultati:

L'attività di stimolo esercitata dall'UVER, costantemente presente sui cantieri, è stata di notevole impulso nei confronti delle ditte aggiudicatarie dei lavori. Ad oggi, la realizzazione delle opere procede rispettando i tempi stabiliti.

In merito alla soluzione delle criticità finanziarie, l'istruttoria svolta dall'UVER ha portato all'individuazione delle fonti dalle quali attingere le risorse necessarie al completamento dell'autostrada. È stata quindi proposta al CIPE, in contraddittorio con il MIT, l'attribuzione di un finanziamento in grado di soddisfare integralmente le richieste economiche dei soggetti esecutori.

N. 3 – Caso Interlocutorio:

Pretrattamento e smaltimento finale in discarica – Basilicata

L'intervento riguarda 3 progetti, localizzati nei comuni di Potenza e S. Arcangelo (PT), e Colobraro (MT), per la realizzazione di impianti di pretrattamento dei rifiuti solidi urbani e il loro smaltimento in discarica.

Identificazione delle criticità:

La differente velocità di risposta delle varie amministrazioni locali competenti ha introdotto forti criticità nella fase di attivazione di un intervento che non aveva mostrato problemi nella fase di realizzazione.

Risultati:

L'attività di accompagnamento e assistenza svolta dall'UVER presso la Provincia di Potenza ha contribuito in maniera significativa all'abbreviamento dei tempi di rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei due impianti di competenza (Potenza e Sant'Arcangelo), il primo dei quali è attualmente in fase di graduale attivazione. Le criticità permangono al livello delle amministrazioni comunali minori territorialmente competenti sul secondo impianto, anche per il mancato accordo su questioni tariffarie.

L'UVER è ad oggi attivamente impegnata per concorrere all'eliminazione degli ostacoli tuttora presenti e consentire l'effettiva entrata in esercizio di tutti gli impianti entro tempi ragionevoli.

N. 4 – Caso Interlocutorio:

Riutilizzo in agricoltura delle acque reflue degli impianti di depurazione del collettore di Ruvo-Terlizzi e singolo di Molfetta

Identificazione delle criticità:

Il blocco dei lavori intervenuto nel 1997 ha portato all'abbandono delle strutture fisiche e delle attrezzature. Il Consorzio di Bonifica versa in precarie condizioni finanziarie. È assai lento il riavvio della fase di progettazione dell'intervento, riaffidata al Consorzio dal Commissario per l'emergenza ambientale in Puglia.

Risultati:

L'UVER ha sollecitato la Regione Puglia ad un chiarimento, oltre che sulla tempistica di realizzazione, sulla risoluzione dei problemi emersi dalla verifica: pagamento del lodo arbitrale, incidenza dei costi di riavviamento delle strutture realizzate, tempi e modalità di esecuzione del progetto, gestione dell'impianto.

I risultati del lavoro di accompagnamento e assistenza, confluiti nella riunione tenutasi il 3 marzo scorso, vanno a comporre il quadro operativo delle misure che, una volta adottate dai singoli soggetti, saranno in grado di ricondurre il progetto su direttrici coerenti con gli obiettivi iniziali.

N. 5 – Caso Interlocutorio:

Ferrovia Ferrandina-Matera La Martella – Completamento

I lavori di costruzione della nuova tratta, avviati nel maggio 1986, sono di fatto sospesi (contratti rescissi nel luglio 2003), anche a seguito dei fallimenti societari delle due A.T.I. succedutesi nell'esecuzione delle opere.

Identificazione delle criticità:

Si tratta di recuperare le opere già realizzate, imponenti e mai collaudate, attualmente in stato di abbandono. In particolare, oltre al necessario riappalto dei lavori, per alcuni manufatti si rende necessaria la riprogettazione delle opere per l'accesso in sicurezza.

Risultati:

L'attività di accompagnamento e assistenza all'Ente attuatore (RFI S.p.A.), avviata dall'UVER nel settembre 2003, con visita in loco nel febbraio 2004, ha portato alla consegna dei lavori di completamento della Stazione di Ferrandina, a un sopralluogo tecnico nella Galleria Miglionico, alla stesura di una nuova tempistica per l'attivazione della linea (giugno 2008).

La persistenza di gravi criticità, unita alla vetustà delle opere già realizzate, condiziona la conclusione dell'opera e non consente di fugare tutte le perplessità circa l'entrata in funzione della nuova linea ferroviaria.

N. 6 – Criticità legate a una intera classe di opere:

Interventi nel settore delle risorse idriche

Fra gli interventi infrastrutturali inseriti nel DPEF 2004-2007 particolare attenzione è stata posta dall'UVER al settore idrico cui la finanziaria 2004 (L. 350/2003, art. 4, c. 37) assegna una priorità di attuazione anche in relazione al Programma delle Infrastrutture Strategiche di cui alla Legge 443/2001.

Il programma di attività di accompagnamento e di assistenza dell'Area di Verifica riguarda 9 progetti di investimenti.

Si tratta di progetti relativi al Mezzogiorno, ripartiti tra le regioni Calabria (2), Puglia (2), Sardegna (3) e Sicilia (2), destinati a opere di completamento e/o di riefficientamento delle reti di adduzione esistenti (6) e a opere relative alla depurazione e riutilizzo delle acque reflue (3).

Identificazione delle criticità:

Per quanto riguarda lo stato di realizzazione delle opere, le informazioni raccolte e i sopralluoghi effettuati indicano un'eccessiva dilatazione da parte dei soggetti responsabili dei progetti dei tempi necessari per la redazione delle varie fasi di progettazione e per l' approvazione delle stesse.

Altra criticità frequentemente riscontrata riguarda le incertezze e le difficoltà delle regioni ad individuare i termini e le modalità della partecipazione dei privati alle realizzazione e, quindi, al cofinanziamento dei progetti.

N. 7 – Una delle principali grandi opere nel Mezzogiorno:

Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria

Nel novembre 2003 l'UVER ha ricostruito in modo esaustivo il quadro attuativo e finanziario relativo all'Autostrada Salerno – Reggio Calabria. Le informazioni contenute nella tavola di sintesi (Tav. II.1) riportata di seguito sono pertanto aggiornate a tale data, ma sono previsti continui aggiornamenti successivi.

Tavola II.1

AUTOSTRADA SALERNO-REGGIO CALABRIA
Situazione al 10-11-2003

	TOTALE Km. (aprox.)	PERCENTUALE Km.	COSTO COMPLESSIVO milioni di €	PERCENTUALE COSTO	IMPORTO CONTRATTUALE milioni di €	IMPORTO AVANZAMENTO LAVORI	PERCENTUALE AVANZAMENTO DEI LAVORI SU IMPORTO CONTRATTUALE
Lavori ultimati	39	9%	162	2%	116	116	100%
Lavori con ultimazione prevista entro il 31-12-2003	26	6%	193	3%	145	135	93%
Lavori con ultimazione prevista entro il 31-12-2003	64	14%	490	7%	350	148	42%
Lavori con ultimazione prevista entro il 31-12-2003	42	9%	871	12%	589	7	1%
Contratti rescissi	59	13%	307	4%	222	77	35%
Lavori da affidare ai sensi della Legge obiettivo	213	48%	5.159	72%	N/A	N/A	N/A
TOTALE	443	100%	7.184	100%	1.421	483	34%

II.4 Il Programma di Verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000-2006

II.4.1 L'attività di controllo dell'UVER

L'Unità di verifica, in qualità di organismo indipendente, provvede alla esecuzione dei controlli a campione di II livello sul PON ATAS 2000-2006, previsti dall'art.10 del Reg. CE 438/2001, e al rilascio della dichiarazione finale di cui all'art. 38, par. 1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n. 1260/99, da presentare a conclusione dell'intervento.

Le verifiche devono riguardare almeno il 5% della spesa totale ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, da individuare tenendo presenti i seguenti elementi:

– tipo e dimensione dei progetti;
– il rischio individuato;
– le concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
– l'applicazione pratica e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
– la concordanza tra un adeguato numero di registrazioni e i pertinenti documenti giustificativi;
– la rispondenza della natura degli impegni e dei tempi di esecuzione delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

L'UVER effettua programmi semestrali di controllo, in relazione agli impegni ed ai pagamenti alle date del 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno, con inizio dal II semestre del 2002.

Ogni programma di controllo prevede l'esecuzione delle seguenti attività:

– selezione del campione di controllo;
– verifiche in loco;
– predisposizione dei rapporti di verifica;
– elaborazione di situazioni sintetiche contenenti i risultati della verifica da trasmettere all'Autorità di Gestione.

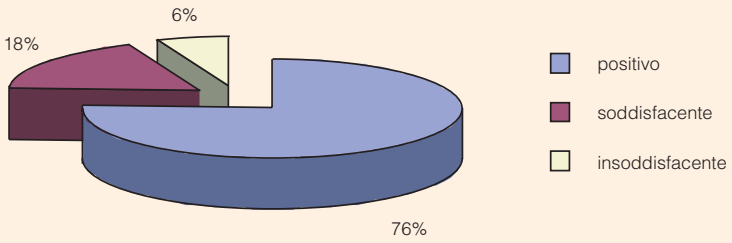
Al fine della estrazione dei campioni, di cui all'art.10 del Reg. CE 438/01, il campo di indagine viene elaborato semestralmente con riferimento ai dati inseriti in MONIT 2000 e a quelli forniti dall'Autorità di Gestione e dagli Organismi intermedi per gli impegni e i pagamenti (rispettivamente, al 30 giugno e al 31 dicembre) riguardanti le singole operazioni.

Al dicembre 2003 sono stati effettuati tre cicli di verifiche (II semestre 2002, I e II semestre 2003) per un totale di 50 operazioni e un importo complessivo di spesa di Euro 10.566.353,42, pari al 6,50% della spesa totale certificata alla Commissione Europea al 31.12.2003. Sono stati, inoltre, verificati 10 sistemi di gestione, pagamento e controllo onde accertare e valutare l'organizzazione adottata dalle Amministrazioni responsabili nella gestione di specifiche azioni o programmi operativi.

II.4.2 Risultati di verifica

I risultati dei primi 50 controlli, contenuti nelle relazioni di verifica trasmesse all'Autorità di Gestione, sono sintetizzati nel seguente grafico.

Figura II.6 RISULTATI DI VERIFICA



Con riferimento allo stato attuativo delle operazioni controllate, 22 sono risultate "realizzate", mentre 38 erano "in corso", secondo i termini previsti. Il 24% delle operazioni controllate ha evidenziato criticità, che sono state classificate nelle seguenti tipologie:

1. difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione;

2. difficoltà gestionali amministrative nella fase di esecuzione;
3. difficoltà inerenti ai flussi di finanziamento.

Particolare attenzione è stata posta alle situazioni di cui al punto 1. Per tali casi, riguardanti la esecuzione degli interventi da parte delle Amministrazioni tramite gli enti "in house", l'UVER è dovuta intervenire per puntualizzare e far applicare le esatte modalità di tenuta della documentazione contabile delle spese sostenute, al fine di evitare eventuali declaratorie di inammissibilità da parte dei competenti organi comunitari.

Al fine della piena condivisione dei risultati sui controlli eseguiti, è stato instaurato un rapporto di feed-back con gli Enti interessati ai controlli, ai quali viene trasmessa una copia dei rapporti redatti a seguito dei sopralluoghi effettuati dai componenti dell'UVER. Le eventuali osservazioni formulate dagli Enti controllati sono oggetto di un ulteriore approfondimento, utile a fornire una rappresentazione quanto più esatta e corrispondente alle componenti realizzative delle operazioni esaminate.

Nei rapporti di verifica particolare rilievo viene riservato ai "limiti operativi per l'esecuzione e la gestione dell'operazione" in ordine ai quali, nel caso sussistano le condizioni, vengono proposte le azioni necessarie per il loro superamento e/o eventuali correttivi. L'attività svolta ha consentito un costante affinamento della metodologia di verifica, evidenziata dalla sempre maggiore puntualizzazione delle informazioni da riportare negli appositi box previsti dalla "check list".

II.5 I nuovi progetti dell'area "verifica"

Appare opportuno in questa sede dare alcune prime indicazioni sulle linee di attività specifiche impostate nel 2003 e che avranno piena attuazione nel corso del 2004.

II.5.1 Collaborazione con le Autorità di Gestione dei POR

L'UVER ha recentemente impostato una collaborazione strutturata con le Autorità di Gestione dei POR mirata al supporto e all'accelerazione di specifici interventi, oltre che a promuovere le condizioni necessarie per consentire la realizzazione degli investimenti nel rispetto dei tempi e degli obiettivi previsti.

Gli interventi sui quali concentrare le risorse finanziarie a disposizione sono selezionati sulla base delle segnalazioni e delle richieste presentate da parte degli stessi enti coinvolti.

L'UVER potrà, in tal modo, valutare l'opportunità di inserire nel "catalogo progetti" ulteriori interventi ritenuti prioritari in questo senso dalle Autorità di Gestione dei POR.

II.5.2 Collaborazione con il Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese (SPSTI)

Nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, l'UVER e l'SPSTI (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese, del Ministero Economia e Finanze) intendono dar vita ad un'attività di collaborazione avente co-

me oggetto la verifica degli interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro non ancora completati, e delle caratteristiche progettuali dei nuovi interventi proposti ad integrazione degli stessi.

L'attività si baserà su quanto segue:

I. indicazione ad UVER, da parte dell'SPSTI, dei progetti da esaminare;

II. valutazione da parte dell'UVER, con metodi matematico-statistici adeguati, delle previsioni di spesa degli interventi de quo, anche tramite il confronto con le traiettorie effettive di spesa degli interventi similari già presenti nella banca dati degli Accordi di Programma Quadro (elaborazioni sull'evoluzione della spesa per tipologia di progetto e per anno);

III. individuazione da parte dell'UVER degli interventi che presentano elementi di anomalia rispetto alle rilevazioni statistiche effettuate e comunicazione all'SPSTI degli stessi;

IV. indicazione all'UVER, da parte dell'SPSTI, degli interventi da sottoporre a verifica presso i soggetti attuatori circa il grado di affidabilità dei cronoprogramma di realizzazione (e, eventualmente, della ricaduta economica e sociale);

V. trasmissione all'SPSTI dei risultati.

Sulla base di quanto riscontrato, e in particolare per i progetti che manifestino eventuali criticità, l'SPSTI, di concerto con l'UVER, negozierà le eventuali modifiche da apportare alle schede d'intervento.

Nell'intenzione di diffondere nell'Amministrazione pratiche risultate efficaci ed efficienti, l'attività sarà inoltre orientata alla standardizzazione dei processi di cui ai punti II e III precedenti, al fine di predisporre una strumentazione informatica adeguata all'elaborazione routinaria delle analisi.

II.5.3 Collaborazione con RFI S.p.a.

Nell'ambito dell'attività congiunta del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione e del Ministero per le Infrastrutture e Trasporti al fine di accelerare la spesa in conto capitale, l'UVER ha promosso la costituzione di un tavolo tecnico con Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. per il confronto e l'approfondimento delle attività istruttorie volte a fornire al CIPE ogni utile informazione per le sue decisioni di finanziamento in ordine alle attività di studio e progettazione di RFI nel Mezzogiorno.

Il tavolo tecnico ha concentrato la sua attività sull'esame dei sette progetti recentemente presentati - dei quali il CIPE ha richiesto a RFI gli studi di fattibilità nella Delibera n. 85 del 2002 - nonché sull'analisi di ulteriori cinque schede progettuali presentate da RFI alla Struttura Tecnica di Missione per il finanziamento a valere sulle risorse dalla Legge Obiettivo.

L'attività svolta all'interno del tavolo tecnico rappresenta un elemento di sicuro valore aggiunto per le attività istruttorie e di sostegno al decisore pubblico, tanto da indurre l'UVER a proseguire, rafforzandone i contenuti, in tale iniziativa. Nello specifico, il tavolo contribuirà all'analisi delle caratteristiche delle diverse attività progettuali indicate da RFI nell'Aggiornamento 2004-2005 al Piano di Priorità degli Investimenti, con particolare riguardo a quelle localizzate nel Mezzogiorno.

III. L'AREA MONITORAGGIO E STATISTICA

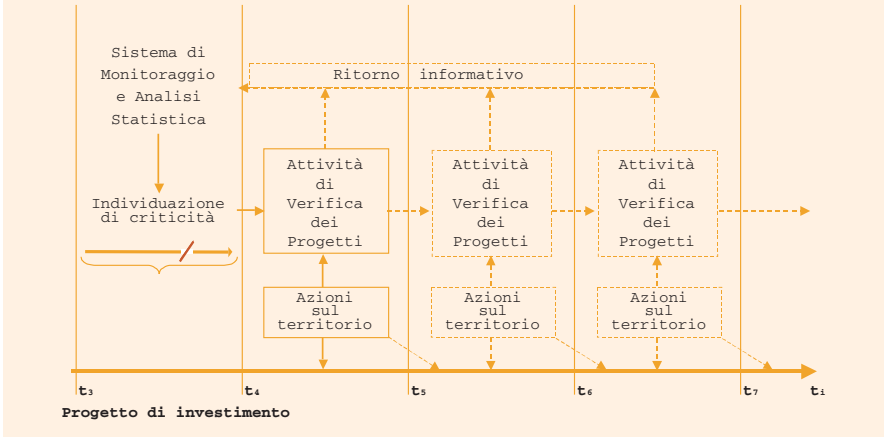
III.1. Obiettivi e strumenti

L'**Area Monitoraggio e Statistica** agisce in modo fortemente integrato nel contesto operativo del DPS-UVER, anticipando nel tempo gli esiti di scelte e azioni sia in termini di **tempistica di realizzazione** che di **traiettorie di spesa**.

Oggetto dell'attività dell'Area sono gli interventi sul territorio che ricadono nelle competenze del DPS, del quale costituisce un importante riferimento per il supporto metodologico e operativo relativo all'analisi quantitativa delle informazioni sugli investimenti pubblici.

Obiettivo dell'Area Monitoraggio e Statistica è, in sintesi, quello di integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS al fine di delineare un quadro conoscitivo degli investimenti pubblici di prioritario interesse, in vista sia dell'operatività immediata, sia della delineazione di strategie di investimento di più ampio respiro. Inoltre, fornisce indicazioni sull'affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio e propone eventuali azioni correttive.

Figura III.1 - LE SINERGIE TRA LE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E DI VERIFICA DELL'UVER



L'Area opera in modo strettamente **coordinato e sinergico** con l'Area Verifica dei Progetti, con continui e reciproci feedback. In particolare, l'Area Monitoraggio e Statistica elabora metodi e modelli di riferimento per la rilevazione e il trattamento dei dati, fornendo all'Area Verifica indicazioni puntuali sui potenziali campi di azione ove concentrare le verifiche. In ritorno, essa utilizza i risultati delle verifiche, per quanto numericamente limitati, come rilevantissimo campione di confronto per i dati elaborati in sede di monitoraggio, suggerendone nuove possibili chiavi di lettura.

Gli **strumenti** utilizzati sono di tipo statistico: si tratta di modelli complessi in grado sia di "ricostruire" lo stato di fatto che di "anticipare" l'evoluzione degli interventi.

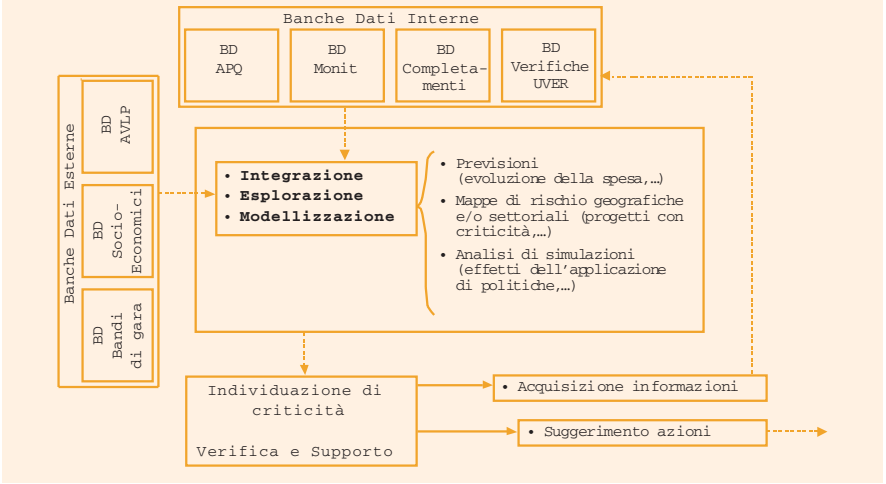
La **materia prima informativa** utilizzata nelle elaborazioni statistiche è rappresentata dalle basi di dati esistenti presso gli Enti che hanno competenza sugli interventi. Queste le Banche Dati disponibili:

– UVER
– AVLP - Autorità Vigilanza Lavori Pubblici
– APQ - Accordi Programma Quadro
– MONIT 2000 - Datawarehouse Monitoraggio Fondi Struttu-rali 2000/2006
– Completamenti - Legge 208/98
– Edilizia Sanitaria - Legge 67/88 art. 20

L'attività dell'Area Monitoraggio e Statistica segue quindi due filoni intersecati e reciprocamente funzionali:

1. l'elaborazione di modelli per l'analisi/anticipazione dell'andamento degli interventi;
2. l'esplorazione e la messa in relazione delle banche dati disponibili.

Figura III.2 - IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E STATISTICA DELL'UVER



Il secondo filone, proprio in quanto rende disponibili dati omogenei e confrontabili, è il presupposto dell'applicazione – e persino della messa a punto definitiva – di qualsiasi sistema di analisi e anticipazione.

Va aggiunto, infine, che l'Area Monitoraggio e Statistica rappresenta un importante punto di riferimento per il DPS e, in seguito alle specifiche collaborazioni messe in atto, anche per altre amministrazioni centrali e periferiche.

III.2. L'integrazione delle banche dati

III.2.1 Le Banche Dati e "l'invisibile complessità"

Il lavoro di esplorazione e messa in relazione delle banche dati rappresenta il cuore dell'attività dell'Area "Monitoraggio e statistica" e nello stesso tempo una sfida di non poco peso. Esso, infatti, si caratterizza per una complessità "invisibile" e proprio per questo decisamente insidiosa.

Il concetto di "banca dati" (o "base di dati", o "database") è ormai dato per acquisito in modo abbastanza diffuso: nella maggior parte dei casi, tuttavia, esso viene considerato, nei fatti, come un nuovo modello di archivio cartaceo.

I singoli "fogli" parlano in modo chiaro ed immediato agli occhi di chi li consulta, magari dopo averli stampati su carta: quei fogli, tuttavia, non hanno ancora imparato a "parlarsi" tra loro.

In genere le maschere di inserimento sono abbastanza ben fatte, e così le architetture informatiche sulle quali si appoggiano.

I problemi insorgono su due punti di vitale importanza:

– l'inserimento dei dati nei singoli database;

– la capacità di due o più database di dialogare fra loro.

Del primo punto parleremo oltre. Per affrontare il secondo ricorreremo a una esemplificazione grafica, tesa a sfatare una visione "idilliaca" quanto diffusa riguardo la capacità di più banche dati convergenti sullo stesso insieme di oggetti di "sommare" le informazioni custodite da ciascuna.

In tale visione che qui chiameremo "Ipotesi comune ottimale", le banche dati relative agli interventi hanno le seguenti caratteristiche:

– raccolgono dati sugli stessi interventi;

– ciascuna "osserva" variabili diverse;

– se giustapposte, forniscono un quadro completo degli interventi.

La Tav. III.1 seguente rappresenta questa visione: ciascuna base di dati è portatrice di variabili diverse, che messe in fila formano un quadro completo. I dati sono inseriti correttamente.

Tavola III.1 - IPOTESI COMUNE OTTIMALE

	Banca Dati 1			Banca Dati 2			Banca Dati 3		
	Variabile 1	Variabile 2	Variabile 3	Variabile 4	Variabile 5	Variabile 6	Variabile 7	Variabile 8	Variabile 9
Intervento 1	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 2	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 3	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 4	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 5	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 6	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 7	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 8	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 9	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 10	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì

Ancora nella visione comune, queste banche dati possono essere affette dai seguenti problemi. Nell' Ipotesi comune problematica, quindi:

– alcune voci non sono compilate;

– alcune voci non sono aggiornate;

– alcuni interventi sono assenti da alcune banche dati.

Come si vede dalla Tav. III.2, le basi di dati sono sommabili, ma qualche dato è mancante o in qualche modo non valido: basta correggerli e tutto è risolto.

Tavola III.2 - IPOTESI COMUNE PROBLEMATICA

	Banca Dati 1			Banca Dati 2			Banca Dati 3		
	Variabile 1	Variabile 2	Variabile 3	Variabile 4	Variabile 5	Variabile 6	Variabile 7	Variabile 8	Variabile 9
Intervento 1	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 2	Sì	Sì	Sì	Assente			Sì	Sì	Sì
Intervento 3	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 4	Sì	Sì	Sì	No compil.	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 5	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 6	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No aggior.	Sì
Intervento 7	Sì	Sì	Sì	Sì	No aggior.	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 8	No compil.	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Intervento 9	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Assente		
Intervento 10	Assente			Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì

Nella realtà, il rapporto tra banche dati, interventi e variabili è assai più complesso, con importanti ripercussioni negative sulla possibilità di mettere in relazione le banche dati stesse per ricavarne informazioni sul presente e anticipazioni sul futuro.

Si tenterà di seguito di tracciare una mappa (semplificata e non esaustiva) delle incongruenze che si riscontrano nella "vita reale" e che rendono necessario un vero e proprio percorso di "pulitura" delle basi di dati, preliminare alla composizione di un quadro informativo complessivo.

Il primo problema è la natura non giustapponibile delle Banche Dati: ciascuna di esse monitora una particolare serie di interventi sulla base di una particolare serie di variabili. Quindi:

1. non tutte le banche dati osservano gli stessi interventi;
2. non tutte le banche dati monitorano le stesse variabili.

La Tav. III.3 schematizza la non giustapponibilità, evidenziando la configurazione "a macchia di leopardo" dell'accoppiamento tra informazioni e interventi. Per ciascuna variabile e per ciascun intervento vi è una diversa disponibilità di dati, la cui mappatura è già un lavoro non da poco.

Tavola III.3 - PROBLEMA 1: NON GIUSTAPPONIBILITÀ DELLE BANCHE DATI

All'interno delle singole caselle viene indicato in quale/i database si verifica l'accoppiamento tra ciascuna variabile e ciascun intervento. Le caselle in blu indicano la mancanza assoluta di dati, quelle in giallo presentano delle incongruenze, quelle in rosso presentano errori umani

	Variabile 1	Variabile 2	Variabile 3	Variabile 4	Variabile 5	Variabile 6	Variabile 7	Variabile 8	Variabile 9
Intervento 1	BD 1 2 3	BD 1 3	BD 1 2	BD 2 3	BD 2	BD 1 2 3	BD 1 2 3	BD 3	BD 1
Intervento 2	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 1 3	BD 1 3	BD 3	BD 1
Intervento 3	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD 3	BD 1
Intervento 4	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 1 3	BD 1 3	BD 3	BD 1
Intervento 5	BD 2 3	BD 3	BD 2	BD 2 3	BD 2	BD 2 3	BD 2 3	BD 3	BD
Intervento 6	BD 1 2 3	BD 1 3	BD 1 2	BD 2 3	BD 2	BD 1 2 3	BD 1 2 3	BD 3	BD 1
Intervento 7	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 3	BD 3	BD 3	BD 1
Intervento 8	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1
Intervento 9	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1
Intervento 10	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1

Quindi: l'arricchimento reciproco tra banche dati avviene solo in alcuni casi: da un lato, esistono interventi che non sono mai monitorati rispetto a una data variabile; dall'altro, esistono casi di duplicazione di informazioni che introducono ulteriori criticità.

Tali criticità sono rappresentate innanzitutto dalla disomogeneità dei criteri…:

1. …di definizione degli stessi interventi;
2. …di raccolta delle stesse variabili.

Tali disomogeneità sono riscontrabili:

1. nella denominazione dell'intervento;
2. nel livello di osservazione dell'intervento: complessivo, per lotti…;
3. nel periodo di osservazione: mensile, annuale, previsionale, consuntivo…;
4. nell'unità di misura: lire/euro, date/durate, migliaia/milioni, spesa/dimensione… .

Queste disomogeneità richiedono un'accuratissima esplorazione delle banche dati e una loro "normalizzazione" attraverso metodi di calcolo e conversione che le riportino a un livello ottimale di comparabilità.

Un apposito programma, ad esempio, riporterà in euro i valori in lire della banca dati n.1, o unificherà in milioni di euro i valori riportati in migliaia nella base di dati n.3 e in unità nella n.4.

Queste operazioni, benché di una certa complessità, avvengono normalmente "una tantum".

Il terzo tipo di problema è il più sfuggente, imponderabile e diffuso: si tratta dell'errore umano. Una digitazione errata di termini e valori può rendere "invisibile" al sistema informatico un dato presente in una base di dati e addirittura leggibile senza difficoltà alla consultazione "visiva" dell'operatore "umano".

Tavola III.4 - PROBLEMA 2: DISOMOGENEITÀ DI CRITERI

All'interno delle singole caselle viene indicato in quale/i database si verifica l'accoppiamento tra ciascuna variabile e ciascun intervento. Le caselle in blu indicano la mancanza assoluta di dati, quelle in giallo presentano delle incongruenze, quelle in rosso presentano errori umani

	Variabile 1	Variabile 2	Variabile 3	Variabile 4	Variabile 5	Variabile 6	Variabile 7	Variabile 8	Variabile 9
Intervento 1	BD 1 2 3	BD 1 3	BD 1 2	BD 2 3	BD 2	BD 1 2 3	BD 1 2 3	BD 3	BD 1
Intervento 2	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 1 3	BD 1 3	BD 3	BD 1
Intervento 3	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD 3	BD 1
Intervento 4	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 1 3	BD 1 3	BD 3	BD 1
Intervento 5	BD 2 3	BD 3	BD 2	BD 2 3	BD 2	BD 2 3	BD 2 3	BD 3	BD
Intervento 6	BD 1 2 3	BD 1 3	BD 1 2	BD 2 3	BD 2	BD 1 2 3	BD 1 2 3	BD 3	BD 1
Intervento 7	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 3	BD 3	BD 3	BD 1
Intervento 8	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1
Intervento 9	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1
Intervento 10	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1

Quest'ultimo fattore è di grande importanza nel contesto qui trattato: un termine digitato male o addirittura un valore imputato con una errata unità di misura saranno correttamente leggibili da un operatore umano esperto, in grado di "correggere" per via logica il dato senza essere tratto in inganno.

Molto più difficile è operare una "correzione logica" del dato attraverso sistemi automatizzati. Il termine tenderà a "sparire" dalla ricerca automatica, o a generare una voce aggiuntiva separata. Il valore verrà incolonnato in modo errato, falsando in modo grave i computi e le analisi nei quali verrà utilizzato.

Tavola III.5 - PROBLEMA 3: ERRORI UMANI

All'interno delle singole caselle viene indicato in quale/i database si verifica l'accoppiamento tra ciascuna variabile e ciascun intervento. Le caselle in blu indicano la mancanza assoluta di dati, quelle in giallo presentano delle incongruenze, quelle in rosso presentano errori umani

	Variabile 1	Variabile 2	Variabile 3	Variabile 4	Variabile 5	Variabile 6	Variabile 7	Variabile 8	Variabile 9
Intervento 1	BD 1 2 3	BD 1 3	BD 1 2	BD 2 3	BD 2	BD 1 2 3	BD 1 2 3	BD 3	BD 1
Intervento 2	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 1 3	BD 1 3	BD 3	BD 1
Intervento 3	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD 3	BD 1
Intervento 4	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 1 3	BD 1 3	BD 3	BD 1
Intervento 5	BD 2 3	BD 3	BD 2	BD 2 3	BD 2	BD 2 3	BD 2 3	BD 3	BD
Intervento 6	BD 1 2 3	BD 1 3	BD 1 2	BD 2 3	BD 2	BD 1 2 3	BD 1 2 3	BD 3	BD 1
Intervento 7	BD 1 3	BD 1 3	BD 1	BD 3	BD	BD 3	BD 3	BD 3	BD 1
Intervento 8	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1
Intervento 9	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1
Intervento 10	BD 1 2	BD 1	BD 1 2	BD 2	BD 2	BD 1 2	BD 1 2	BD	BD 1

L'utilizzo di sistemi statistici complessi è in grado di ovviare in parte a questa tipologia di problemi: per questo, tuttavia, sono necessari sistemi molto complessi di verifica, calcolo incrociato, estrapolazione, con esiti che migliorano nel tempo grazie alle tecniche di autoapprendimento inserite nei modelli utilizzati.

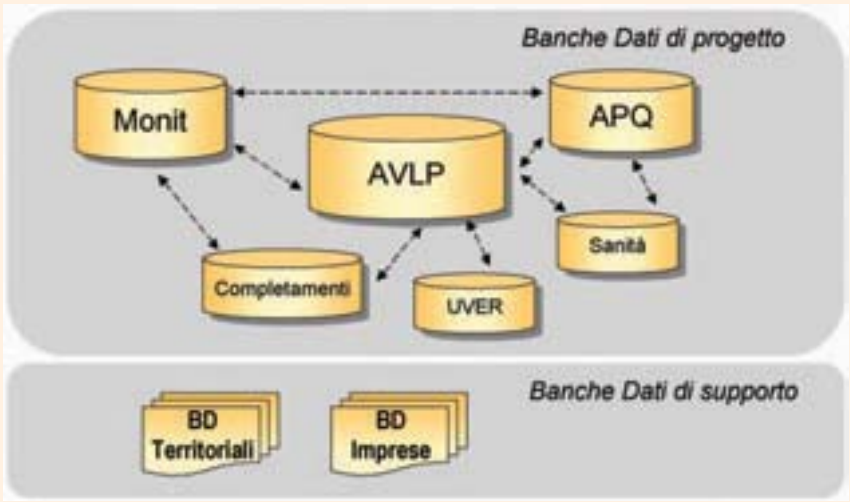
III.2.2. Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio

All'interno della casistica completa di incompatibilità, disomogeneità ed errori riscontrabili nelle banche dati, il *Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio* si occupa oggi in particolare di due tipologie di problemi:

1. l'inesistenza di un codice univoco che identifichi lo stesso progetto. Ciò rende impossibile effettuare elaborazioni di dati presenti in diverse basi di dati senza ricostruire con strumenti evoluti l'identità del progetto;
2. l'utilizzo nelle varie banche dati di unità di rilevazione differenti. Questo problema deriva dalle diverse necessità di monitoraggio che caratterizzano le varie basi di dati: esse osservano i progetti o gli appalti, gli interventi complessivi o i singoli lotti, ecc.

In entrambi i casi, la soluzione deriva dall'applicazione di metodologie di *text mining* alle caselle di ciascuna base di dati contenenti le informazioni potenzialmente identificative del progetto.

Figura III.2 - IL SISTEMA DI INTEGRAZIONE DELLE BANCHE DATI DI MONITORAGGIO



Il *Text Mining* applicato alla standardizzazione delle basi di dati è una procedura che segue tre passi logici concatenati:

1. Ricerca e individuazione di "concetti" simili in due diverse basi di dati. Innanzitutto viene analizzato il campo che contiene la descrizione dell'intervento. Dove necessario, si analizzano altri tre campi: la localizzazione, gli importi, le date. L'analisi consiste nella ricerca testuale di "concetti", cioè di parole e loro sinonimi/perifrasi, numeri e loro multipli/sottomultipli, date nelle varie modalità grafiche, ecc.. Per arrivare a ciò vengono stilati dei piccoli dizionari dei sinonimi. L'identità dei concetti indica identità di interventi contenuti in due basi di dati.
2. Composizione di stringhe numeriche descrittive. Ogni intervento viene caratterizzano da una stringa numerica univoca che lo descrive in tutte le variabili. Si tratta di stringhe molto complesse, si consideri, ad esempio, che attualmente esse risultano dall'intersezione di circa 60.000 interventi con circa 10.000 termini/concetti.
3. Composizione di stringhe numeriche di sintesi. La descrizione finale di ciascun intervento è affidata a una stringa numerica molto sintetica, con una capacità informativa quasi identica alla prima versione, ma concettualmente più "densa". Essa interseca i 60.000 interventi con circa 200 termini/concetti. Questa stringa svolge le funzioni di una sorta di "codice fiscale" che fissa univocamente il "nome" e le caratteristiche principali del progetto stesso, riconducendo le diverse "descrizioni" e i vari "punti di vista" a una reale confrontabilità.

Il lavoro di *Text Mining* effettuato sulle prime due banche dati produce una terza banca dati di "sintesi" che conterrà tre tipi di interventi:

A. Presenti in entrambe le basi di dati;

B. Presenti solo nella prima base di dati;

C. Presenti solo nella seconda base di dati.

A questo punto, la nuova base di dati "di sintesi" viene messa a confronto con un'altra base di dati, reiterando tutti i passaggi: l'operazione si ripete fino a quando tutte le basi di dati non vengono confrontate e "integrate" in un'unica base di dati standardizzata.

Alla fine del processo, si avranno tre risultati:

– ciascun intervento sarà identificato da una stringa numerica univoca;

– ciascuna stringa conterrà tutte le informazioni relative a un intervento;

– tutti gli interventi saranno descritti in modo immediato omogeneo.

In altre parole, le basi di dati vedranno pienamente espresso tutto il loro potenziale informativo sul presente, e saranno utilizzabili nell'elaborazione di anticipazioni sul futuro dei progetti in esse inclusi e di altri, ad essi assimilabili, ancora non avviati.

III.3. I controlli di qualità del sistema di monitoraggio QCS 2000-2006

III.3.1 Introduzione e principali conclusioni

L'ottemperanza al QCS 2000-2006 l'UVER svolge annualmente un'attività di controllo di qualità dei sistemi di monitoraggio strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006.

Nel corso del 2003 l'attività dell'UVER è consistita nella realizzazione di due rilevazioni:

1. l'indagine sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema di monitoraggio, mirata a valutare le caratteristiche delle risorse umane ed informatiche e l'organizzazione dei sistemi di monitoraggio e dei flussi informativi tra le varie istanze del processo di produzione dell'informazione, per ciascun Programma operativo.

   Si tratta della seconda tornata di rilevazione: la prima, infatti, è stata effettuata nel corso del 2002 e ha formato oggetto del rapporto sulla qualità presentato dall'UVER al Comitato Nazionale di Sorveglianza del febbraio 2003;
2. l'indagine sulla qualità dei dati di monitoraggio, mirata alla valutazione campionaria della qualità dei dati presenti nel sistema di monitoraggio ad una certa data.

   In particolare, oggetto di indagine è stato la valutazione del livello qualitativo della procedura di trasmissione dei dati di monitoraggio dalle amministrazioni regionali e centrali al sistema centrale di monitoraggio, Monit2000.

L'analisi delle informazioni raccolte attraverso la prima rilevazione ha evidenziato un sistema di monitoraggio che ancora non ha trovato la completa stabilità.

Vi sono, infatti, realtà dinamiche come la regione Campania che sta lentamente avviandosi verso un percorso di maggiore efficienza del sistema di monitoraggio nel suo complesso, pur presentando diversi elementi di potenziale criticità, o come la Puglia che sta completando l'architettura del proprio sistema di monitoraggio attraverso la sperimentazione di un'applicazione su web del proprio sistema informativo.

Persiste, tuttavia, la dicotomia tra sistemi stabilizzati con procedure standard ed elevato utilizzo di tecnologia, e sistemi più frammentati con procedure caratterizzate da minore contenuto tecnologico. Questo gap può essere ridotto attraverso la messa in comune delle esperienze di successo.

L'organizzazione della funzione di monitoraggio è ormai a regime in tutte le amministrazioni che, nella grande maggioranza, si avvalgono di una struttura centralizzata di monitoraggio (sebbene coinvolta anche in altre attività) a supporto dei responsabili di misura. Ad eccezione del POR Sicilia, del PON ATAS e del PON Trasporti, tutte le altre amministrazioni si sono dotate di un proprio sistema informativo che in 7 casi su 14 si caratterizza come sistema *proprietario*, cioè sviluppato *ad hoc* per le specifiche esigenze dell'utente. Nel complesso i sistemi locali utilizzati sono 21.

L'inserimento dei dati nel sistema informativo adottato a livello locale avviene per via esclusivamente manuale in 5 casi, che diventano 9 se consideriamo i programmi operativi con procedura di inserimento dati sia informatica che manuale. La presenza di procedure manuali incrementa il rischio di errore. Va sottolineato, inoltre, che ancora tre amministrazioni (POR Molise, PON Pesca e PON Sicurezza) effettuano il trasferimento dei dati dal proprio sistema informativo a Monit manualmente, quindi con un incremento del rischio di commettere errori rispetto al trasferimento per via elettronica.

Il processo formativo delle risorse umane coinvolte nel monitoraggio dei fondi strutturali è continuato nel corso dello scorso anno; la rilevazione ha registrato, infatti, un incremento del numero totale delle persone formate.

Con riferimento alla capacità del sistema di individuare le criticità relative ai progetti, questa è una funzione che, come sottolineato nel precedente rapporto, dovrebbe essere stabilita già in fase di progettazione del sistema di monitoraggio. Come altre volte osservato, quanto più il processo è standardizzato tanto più garantisce omogeneità di trattamento e continuità della *performance*. Una procedura formalizzata per la individuazione delle criticità rappresenta, pertanto, una caratteristica di qualità dei sistemi: essa è presente in 5 dei 14 programmi operativi.

L'attenzione alla diffusione delle informazioni relative all'avanzamento dei programmi operativi che, come è emerso dalla precedente rilevazione, vedeva più attive le amministrazioni regionali ora è una prerogativa anche delle amministrazioni centrali.

In sintesi l'analisi condotta sulle caratteristiche dei sistemi di monitoraggio evidenzia una certa eterogeneità delle procedure di monitoraggio, che è funzione delle diverse organizzazioni amministrative e dei diversi contenuti dei Programmi operativi. Tale eterogeneità, sebbene sia indice di un adattamento delle procedure di monitoraggio alle molteplici realtà concrete, d'altra parte fa emergere l'esistenza di potenziali fattori di rischio che potrebbero, in via teorica, ripercuotersi sul livello di qualità del sistema nel suo complesso e quindi delle informazioni da esso prodotte, ma che certamente hanno un costo in termini di risorse impiegate perché rappresentano delle inefficienze a livello organizzativo.

La standardizzazione delle procedure, l'informatizzazione dei processi, l'utilizzo delle tecnologie adeguate, la "leggibilità" del processo di monitoraggio mediante indicatori di *performance* e di criticità, l'interconnessione dei sistemi informativi per il monitoraggio con i sistemi amministrativo-contabili, offrono non soltanto maggiori garanzie di qualità ma consentono un risparmio netto di risorse in termini di personale dedicato, di tempi, di costi. Al raggiungimento di quest'obiettivo può concorrere senz'altro la condivisione delle buone prassi, cioè il trasferimento delle esperienze di successo presso le amministrazioni che ancora presentano un gap rispetto al modello descritto.

La seconda rilevazione ha messo in luce un buon livello qualitativo della procedura di trasmissione dei dati al sistema centrale di monitoraggio. Ha, tuttavia, fatto emergere alcune criticità presenti nella gestione del data base di Monit, con riferimento alla chiave di identificazione dei progetti e al contenuto delle voci fi-

nanziarie di impegno e pagamento. Nella Tav. III.6 sono sintetizzati i risultati della rilevazione campionaria. La prima colonna rappresenta l'universo dei progetti, stratificato per Programma Operativo, così come presente nel database di Monit2000 alla data di estrazione. La seconda colonna rappresenta il campione estratto secondo le ipotesi sopra descritte. Alla rilevazione hanno collaborato 8 amministrazioni su 12 (4 regionali e 4 centrali)[2].

Nell'ipotesi che il campione relativo alle amministrazioni non rispondenti produca una stima pari a 0 della frequenza di operazioni con errore, la stima della frequenza delle operazioni con almeno un dato errato risulta essere pari allo 0,17per cento[3] (contro l'ipotesi che tale frequenza sia pari allo 0 per cento).

Tavola III.6 - UNIVERSO, CAMPIONE, ERRORE STIMATO

PO	Universo MONIT	Campione	Amministrazioni rispondenti	Operazioni con errore N	Stima errore nell'universo %
Basilicata	3.672	42	SI	0	0,00
Calabria	7.186	87	SI	0	0,00
Campania	8.526	91	NO	-	-
Molise	628	7	NO	-	-
Puglia	3.776	27	SI	0	0,00
Sardegna	11.569	115	NO	-	-
Sicilia	11.988	105	SI	0	0,00
Ass. Tec.	2.143	24	SI	1	4,17
Svil. Imp.	6.771	72	SI	0	0,00
Pesca					
Ric. Scie.	1.648	16	SI	0	0,00
Sicurezza	413	5	SI	0	0,00
Trasporti	97	5	NO	-	-
Scuola					
Totale	**58.417**	**596**	**8**	**1**	**0,17**

Dato l'errore ammesso del 4 per cento, tuttavia, la frequenza stimata può variare nell'ambito dell'intervallo (0,17-4,0; 0,17+4,0) cioè (-3,83;+4,17), che, nell'impossibilità del verificarsi di una frequenza negativa, si assume pari a (0; 4,17). Ciò significa che la frequenza di progetti con almeno un dato errato è compresa tra lo 0 per cento e il 4 per cento e in valori assoluti tra 0 e 2.435 (il numero è stato calcolato sull'universo dei progetti che risulta alla data di estrazione del campione e che è riportato nella tavola).

[2] Il PON pesca e il PON scuola non sono rientrati nella rilevazione in quanto forniscono al sistema centrale di monitoraggio dati aggregati.

[3] Che pertanto rappresenta una frequenza minima d'errore.

La tavola evidenzia la presenza di dati divergenti solo nel PON Assistenza Tecnica, dove si è registrata la presenza di un progetto con una divergenza relativa all'importo degli impegni. In questo caso, si è appurato che si tratta di un errore accaduto non nella fase di trasmissione dei dati, ma durante l'attività di monitoraggio presso l'Autorità di Gestione del PON Assistenza Tecnica. L'errore è causato sia dal fatto che l'immissione dei progetti non avviene a carico dell'amministrazione competente mediante un sistema automatizzato ma manualmente a carico dell'Autorità di Gestione, sia dal fatto che il sistema non è in grado di riconoscere la presenza dello stesso progetto ripetuto più volte.

L'attività di estrazione dei dati di progetto dal *data base* di Monit, attraverso l'applicativo *Business Objects*, ha permesso di rilevare alcuni aspetti inerenti la qualità in quanto individuano fattori di rischio riferiti alla identificazione dei progetti (chiave di progetto), all'accesso dell'informazione e alla interpretazione della stessa.

Questi elementi sono indicatori di una gestione dei dati che non risponde a criteri statistici di qualità. L'utilizzo di una chiave univoca è un requisito essenziale ai fini della corretta identificazione dei progetti; tale chiave, inoltre, deve essere condivisa con le amministrazioni produttrici dell'informazione che devono essere messe in condizione di poterla generare ogniqualvolta si attivi un nuovo progetto di investimento (attualmente, le amministrazioni adottano propri sistemi di identificazione dei progetti).

Allo stesso modo, l'interpretazione delle informazioni sui progetti deve rispondere a criteri di trasparenza e non generare ambiguità, come avviene per la voce "pagamenti" che contrariamente al senso logico comprende anche i trasferimenti.

III.3.2 Un richiamo alla metodologia di riferimento

Gli obiettivi e i metodi

In seguito alla realizzazione della prima indagine sulle caratteristiche e sull'organizzazione dei sistemi di monitoraggio, l'UVER ha acquisito un insieme di elementi conoscitivi che hanno reso necessaria una rimodulazione degli obiettivi iniziali. Il programma di lavori originario prevedeva, infatti, l'effettuazione di tre rilevazioni, ciascuna mirata ad approfondire uno o più aspetti specifici della qualità:

1. la prima, *Indagine sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema di monitoraggio,* che punta a valutare le caratteristiche delle risorse (umane e informatiche) e l'organizzazione dei sistemi di monitoraggio e dei flussi informativi tra le varie istanze del processo di produzione dell'informazione, per ciascun Programma Operativo;

2. La seconda, *Indagine sulla performance del sistema di monitoraggio*, avente lo scopo di misurare, periodicamente, l'errore generato nelle differenti fasi del processo di monitoraggio e quindi contribuire ad identificare eventuali punti critici del processo di monitoraggio dello stesso attraverso indicatori di *performance* del sistema di monitoraggio che, inoltre, possono essere considerati come "segnali" *proxy* della qualità dei dati;
3. La terza, *Indagine sulla qualità dei dati di monitoraggio*, avente lo scopo di valutare, a livello campionario, la qualità dei dati come funzione della distanza tra il dato registrato nel sistema di monitoraggio e il dato *vero*, cioè quello che si sarebbe dovuto ottenere applicando correttamente la normativa.

Sulla base delle informazioni rese disponibili dalla prima rilevazione, effettuata nel 2002, si è riscontrato che l'implementazione dei sistemi di monitoraggio, in molti casi, era già avvenuta e che, pertanto:

1. la memorizzazione delle informazioni necessarie al calcolo di indicatori di qualità non era stata prevista;
2. non erano state fornite ex-ante indicazioni per standardizzare le informazioni necessarie al controllo di qualità;
3. gli stessi sistemi di monitoraggio erano, e sono ancora, passibili di cambiamenti e modifiche sostanziali nel corso del tempo.

La costruzione del sistema di controllo di qualità si è delineata, quindi, come un processo dinamico ex-post, poiché può essere costruito solo sulla base delle informazioni disponibili, suscettibili, tra l'altro, di cambiamenti nel corso del tempo.

Sulla base delle precedenti considerazioni, l'attività dell'UVER assume due finalità principali:

1. individuare i principali fattori potenziali di criticità del sistema nel suo complesso, sulla base dell'analisi del complesso di procedure (informatiche e manuali) e di risorse destinato a produrre e trasmettere i dati finanziari, fisici e procedurali dei progetti finanziati;
2. fornire una stima della qualità delle procedure di raccolta, aggregazione e trasmissione delle informazioni prodotte dal sistema, sulla base di indagini campionarie ad hoc, di frequenza annuale, condotte di volta in volta su una fase specifica del processo di produzione dei dati.

Il modello adottato

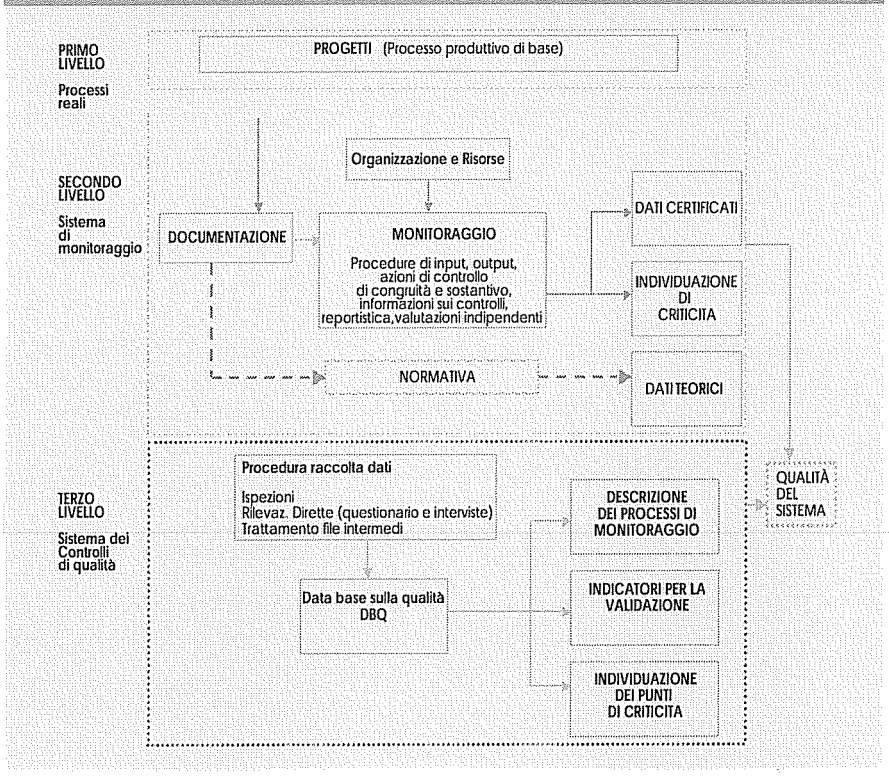
Il metodo di lavoro descritto rappresenta la realizzazione pratica di un modello che, sulla base degli obiettivi prefissati, descrive il Sistema di controllo di qualità nei suoi tratti essenziali (una schematizzazione del modello è rappresentata nella Figura III.3).

Nella figura, il primo livello è costituito dai processi reali di implementazione dei POR e dei PON che forniscono informazioni di input al *sistema di monitoraggio* (il secondo livello) il quale le elabora e fornisce sia dati "certificati" che informazioni per rimuovere eventuali criticità nei processi.

Il terzo livello, di competenza UVER, e finalizzato alla elaborazione delle informazioni provenienti dal secondo livello, si avvale anche dei risultati di verifiche ad hoc per fornire le dovute valutazioni sulla qualità del *sistema di monitoraggio* esaminato e per rimuovere eventuali criticità residue.

Sebbene riformulati, gli obiettivi attuali non modificano l'impostazione teorica del sistema di controllo di qualità ma solo, e in parte, le metodologie per il raggiungimento degli stessi obiettivi, per le quali si è dovuto e si dovrà tenere conto, come già puntualizzato, dei vincoli derivanti dall'esistenza di procedure consolidate la cui revisione avrebbe implicato notevoli costi e complessità organizzative[4].

Figura III.3 - IL MODELLO DI CONTROLLO DI QUALITÀ DEI SISTEMI DI MONITORAGGIO



[4] È utile rimarcare che i controlli di qualità e la memorizzazione dei loro risultati dovrebbero essere progettati unitamente alle procedure di monitoraggio e incorporati nelle stesse; in tal modo, sarebbe possibile ottenere le informazioni di qualità come sottoprodotti, tempestivi e a basso costo, del processo complessivo di monitoraggio.

III.4. Gli interventi di completamento (L. 208/98)

III.4.1. In sintesi

Nel 2003 l'UVER ha proseguito l'autorità di monitoraggio del programma di interventi di completamento di opere infrastrutturali finanziati con le delibere CIPE n. 52/99 e n. 135/99.

Lo stato di attuazione degli interventi

Risulta ultimata oltre la metà (161 su 302) degli interventi, che totalizzano, tuttavia, meno di un quarto dei finanziamenti assegnati. Gli interventi ultimati sono quelli con gli importi più piccoli: questo avviene nel Mezzogiorno ancor più che nel Centro-Nord. Quasi un terzo degli interventi ultimati (47 su 161) corrisponde a opere non ancora entrate in esercizio: tra questi, in un caso su sei, l'interdipendenza con altri lavori o la necessità di ulteriori forniture o lavorazioni, hanno limitato l'efficacia dell'intervento di completamento. Risultano non avviati ancora 8 interventi, mentre le risorse di altri 9 interventi sono da riprogrammare.

L'avanzamento del programma

L'avanzamento della spesa complessiva per l'intero programma si attesta al 47,9 per cento su base nazionale: nel Mezzogiorno è al 45,0 per cento, mentre nel Centro-Nord al 66,2 per cento. Il forte divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord è da imputare anche alla presenza al Sud degli interventi con i costi più elevati.

Le previsioni

Le previsioni di spesa, effettuate con uno specifico modello statistico, si mantengono su livelli sostenuti fino al 2006, per ridursi a partire dal 2007 ed esaurirsi rapidamente negli anni successivi.

III.4.2. Lo stato di attuazione degli interventi

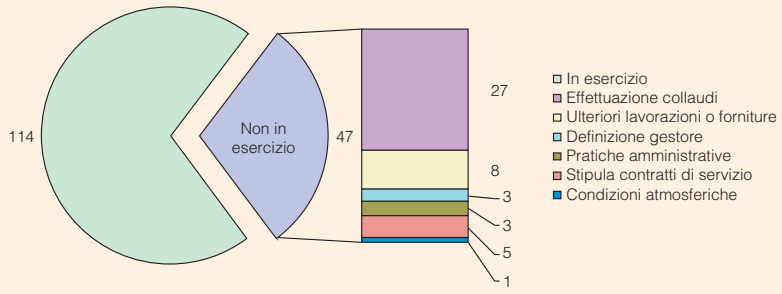
Gli interventi ultimati

Risulta ultimata oltre la metà degli interventi ammessi a finanziamento (161 su 302); essi corrispondono, tuttavia, a meno di un quarto dei finanziamenti assegnati dal CIPE (Tavola III.9).

Il gap fra la percentuale di ultimazione in termini numerici e quella in termini finanziari, più elevato nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, indica che gli interventi ultimati sono quelli con gli importi più piccoli: nel Mezzogiorno questo accade in misura ancora più accentuata che nel Centro-Nord.

Quasi un terzo degli interventi ultimati (47 su 161, come da Figura III.4) corrisponde ad opere non ancora entrate in esercizio. Questo perché un intervento viene considerato ultimato a seguito di un atto formale, la redazione del certificato di ultimazione lavori, e non al momento dell'effettiva entrata in funzione.

Figura III.4 - OPERE COMPLETATE IN ESERCIZIO E NON AL 31.12.2003



La causa più ricorrente è legata ai tempi necessari per l'effettuazione dei collaudi (27 casi).

Tuttavia è da notare che in alcuni casi l'intervento di completamento non è stato sufficiente a garantire l'entrata in esercizio delle opere perché queste sono comunque interdipendenti con altri lavori in corso o da effettuare, o perché attendono l'acquisto di forniture.

Per le 47 opere non ancora entrate in esercizio, la Tavola III.7 riporta le previsioni indicate dagli enti attuatori.

Tavola III.7 - PREVISIONI PER L'ENTRATA IN ESERCIZIO DELLE OPERE

Previsioni di entrata di esercizio	Motivi di non entrata in esercizio						
	Effettuazione collaudi	Ulteriori lavorazioni o forniture	Definizione gestore	Pratiche amministrative	Stipula contratti di servizio	Condizioni atmosferiche	Totale
Entro il 30.04.2004	13			1	3		17
Entro il 31.08.2004	3	1		1		1	6
Oltre il 31.08.2004 o non prevedibile	11	7	3	1	2		24
Totale	**27**	**8**	**3**	**3**	**5**	**1**	**47**

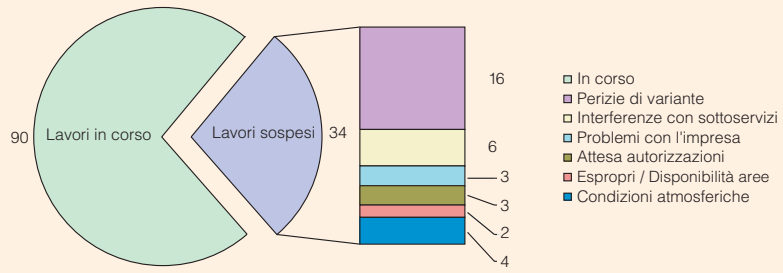
Gli interventi in corso

Gli interventi in corso sono circa il 40 per cento del totale (124 su 302), ma assorbono i due terzi dei finanziamenti CIPE (Tavola III.9).

Si tratta degli interventi di maggiore dimensione, che hanno durate mediamente più lunghe.

Tuttavia, per una quota pari a poco più di un quarto di tali interventi (34 su 124), sono in corso delle sospensioni (Figura III.5). Va detto che anche nel caso di sospensione di uno solo degli eventuali lotti in cui è articolato l'intervento, questo viene considerato sospeso nel suo insieme.

Figura III.5 - INTERVENTI CON SOSPENSIONI AL 31.12.2003



Le cause di sospensione più ricorrenti sono quelle legate a motivi di natura tecnica, quali perizie di variante e interferenze con sottoservizi. Meno frequenti i casi legati a motivi di natura amministrativa.

Per i 34 interventi con sospensioni, la Tavola III.8 riporta le previsioni di ripresa indicate dagli enti attuatori.

Tavola III.8 - PREVISIONI PER LA RIPRESA DEGLI INTERVENTI SOSPESI

Previsioni di ripresa	Motivi di sospensione						
	Perizie di variante	Problemi con l'impresa	Interferenze con sottoservizi	Attesa autorizzazioni	Espropri/ disponibilità aree	Condizioni atmosferiche	Totale
Entro il 31.03.2004	11	1	2	2	2	4	22
Entro il 30.04.2004			2				2
Oltre il 30.04.2004 o non prevedibile	5	2	2	1			10
Totale	**16**	**3**	**6**	**3**	**2**	**4**	**34**

Gli interventi non avviati

Risultano ancora 8 interventi non avviati, tutti localizzati nel Mezzogiorno[5] (Tavola III.9).

Per 5 interventi, rispetto alla situazione rappresentata nella precedente nota informativa, non sono intervenute variazioni di rilievo.

[5] Poiché un intervento si considera avviato quando è stata aggiudicata la gara per l'affidamento dei lavori, fra quelli non avviati è stato inserito anche l'Impianto di depurazione alla foce del fiume Sarno - Rete dei collettori - Emissario di Gragnano, Casola, Lettere, ecc., la cui gara è stata effettuata ma non ancora aggiudicata, in quanto è nuovamente in corso la verifica delle offerte in seguito a sentenza del TAR.

Per altri 3, invece, la scadenza delle proroghe concesse o l'impossibilità di utilizzo dei fondi per gli interventi finanziati, lasciano aperta la strada al definanziamento.

Le risorse da riprogrammare

Tali risorse sono quelle corrispondenti a:

– gli interventi che il CIPE ha definanziato con le delibere n. 30/03 del 25.7.2003 e n. 96/03 del 13.11.2003, ad eccezione di un intervento inserito nell'elenco della delibera 96/03, i cui lavori sono stati affidati con esito di gara del 9.1.2004, approvato il 29.1.2004;

– un intervento realizzato con altri fondi, il *Potenziamento dell'impianto di depurazione di Martina Franca*, il cui finanziamento CIPE di 981,27 migliaia di euro è stato incamerato nella contabilità speciale del Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia. A tale proposito sarebbe opportuna una deliberazione di definanziamento dell'intervento già realizzato.

Il quadro di insieme

Nella Tavola III.9 è riportata la situazione al 31.12.2003 degli interventi di completamento.

Tavola III.9 - STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO AL 31.12.2003
(importi in migliaia di euro)

Regione	Ultimati		In corso		Non avviati		Da riprogrammare		Totale	
	Num.	Finanz. CIPE	Num.	Finanz. CIPE	Num.	Finanz. CIPE	Num.	Finanz. CIPE	Num.	Finanz. CIPE
Abruzzo	10	10.785	11	61.518	0	0	0	0	21	72.303
Basilicata	0	0	6	39.767	2	7.747	0	0	8	47.514
Calabria	36	42.591	13	69.675	0	0	0	0	49	112.266
Campania	18	40.162	27	289.031	3	50.971	3	10.422	51	390.586
Molise	9	15.135	2	5.167l	0	0	0	0	11	20.302
Puglia	29	99.780	22	72.147	1	516	2	3.202	54	175.6%
Sardegna	4	25.053	4	48.822	0	0	1	7.747	9	81.622
Sicilia	10	24.489	15	332.049	2	73.927	1	362	28	430.827
	116	257.995	100	918.177	8	133.161	7	21.733	231	1.331.065
Mezzogiorno	**(50,2%)**	**(19,4%)**	**(43,3%)**	**(69,0%)**	**(3,5%)**	**(10,0%)**	**(3,0%)**	**(1.6%)**	**(100,0%)**	**(100,0%)**
Enilia Romagna	2	4.442	1	1.188	0	0	0	0	3	5.629
Friuli Venezia Gulia	4	11.672	0	0	0	0	1	4.870	5	16.542
Lazio	12	12.142	9	19.480	0	0	1	1.291	22	32.913
Umbria	1	3.009	2	18.398	0	0	0	0	3	21.497
Lombardia	4	9.141	0	0	0	0	0	0	4	9.141
Piemonte	4	10.401	4	23.313	0	0	0	0	8	33.715
PA Bolzano	0	0	1	1.833	0	0	0	0	1	1.833
PA Trento	2	1.149	0	0	0	0	0	0	2	1.149
T0scana	9	9.730	5	15.855	0	0	0	0	14	25.585
Valle D'Aosta	1	2.117	0	0	0	0	0	0	1	2.117
Veneto	6	18.021	2	6.197	0	0	0	0	8	24.219
Centro-Nord [1]	**45**	**81.914**	**24**	**86.265**	**0**	**0**	**2**	**6.161**	**71**	**174.340**
	(63,4%)	(47,0%)	(33,8%)	(49,5%)	(0,0%)	(0,0%)	(2,8%)	(3,5%)	(100,0%)	(100,0%)
Italia	**161**	**339.910**	**124**	**1.004,442**	**8**	**133.161**	**9**	**27.893**	**302**	**1.505.405**
	(53,3%)	(22..6%)	(41.1%)	(66,7%)	(2,6%)	(8,8%)	(3,0%)	(1.9%)	(100,0%)	(100,0%)

[1] Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

III.4.3. L'avanzamento del programma

I dati relativi all'avanzamento del programma in ciascuna regione vengono riportati nella Tavola III.10. La colonna relativa all'avanzamento riporta tre valori percentuali che indicano, rispettivamente:

– l'avanzamento della spesa, riferito all'importo complessivo del programma, a cui ciascun intervento contribuisce in proporzione al proprio costo;

– l'avanzamento della spesa CIPE, riferito ai soli importi dei finanziamenti CIPE, a cui ciascun intervento contribuisce in proporzione all'entità del finanziamento concesso dal Comitato;

– l'avanzamento degli interventi, che riporta la semplice media dell'avanzamento dei singoli interventi, indipendentemente dalla loro dimensione.

In sostanza, tutte le percentuali sono ottenute come medie dell'avanzamento dei singoli interventi, effettuate con diverse ponderazioni[6].

Tavola III.10 - AVANZAMENTO PROGRAMMA AL 31.12.2003 (*Importi in migliaia di euro*)

Regioni	Avanzamento			Spesa	Spesa Cipe	Numero interventi
	Spesa	Spesa CIPE	Interventi			
Abruzzo	49,7%	47,9%	77,0%	84.025	70.447	21
Basilicata	34,5%	34,5%	30,8%	40.968	40.968	8
Calabria	72,8%	75,7%	89,0%	167.994	101.809	49
Campania	31,7%	44,1%	67,9%	1.094.113	359.346	51
Molise	90,5%	92,8%	96,3%	19.693	15.422	11
Puglia	68,2%	73,7%	76,8%	185.800	150.838	54
Sardegna	61,2%	61,2%	64,0%	81.622	81.622	9
Sicilia	50,5%	50,6%	67,4%	609.198	418.313	28
Mezzogiorno	**45,0%**	**54,1%**	**75,1%**	**2.283.412**	**1.238.765**	**231**
Emilia Romagna	82,3%	86,1%	69,5%	17.865	5.629	3
Friuli Venezia Giulia	76,4%	70,6%	80,0%	20.596	16.542	5
Lazio	32,4%	54,9%	72,4%	84.486	31.262	22
Liguria	40,1%	43,2%	51,5%	53.475	21.128	3
Lombardia	100,0%	100,0%	100,0%	11.068	8.976	4
Piemonte	81,0%	78,4%	75,3%	97.362	32.966	8
P.A. Bolzano	97,2%	97,2%	97,2%	1.968	1.833	1
P.A. Trento	100,0%	100,0%	100,0%	1.172	1.042	2
Toscana	78,2%	79,5%	88,5%	29.882	22.783	14
Valle d'Aosta	100,0%	100,0%	100,0%	11.534	1.757	1
Veneto	94,3%	97,3%	97,6%	38.653	21.086	8
Centro – Nord [1]	**66,2%**	**73,2%**	**81,3%**	**368.059**	**165.004**	**71**
Italia	**47,9%**	**56,4%**	**76,6%**	**2.651.471**	**1.403.770**	**302**

[1] Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

[6] L'avanzamento di un intervento viene calcolato come rapporto fra l'ultimo SAL emesso e l'importo contrattuale dei lavori. Nel caso di interventi articolati in lotti, l'avanzamento dell'intervento è ottenuto come media degli avanzamenti dei singoli lotti, utilizzando come ponderatore il rispettivo importo contrattuale.

Nella colonna della spesa viene indicata la somma dei costi degli interventi risultanti dagli ultimi aggiornamenti dei quadri economici. Analogamente, il dato riportato nella colonna della spesa CIPE corrisponde alla quota di risorse CIPE effettivamente utilizzate per l'intervento, in seguito alla rideterminazione dei quadri economici rispetto a quelli originari e può essere minore o uguale al totale dei finanziamenti CIPE indicato nella Tav. III.9.

In termini di avanzamento della spesa complessiva per gli interventi, dunque, l'intero programma si attesta al 47,9 per cento su base nazionale, corrispondente al 45,0 per cento nel Mezzogiorno e al 66,2 per cento nel Centro-Nord.

Considerando l'avanzamento della spesa delle sole risorse CIPE, invece, questo risulta mediamente maggiore, di 9 punti nel Mezzogiorno e di 7 nel Centro-Nord. Ciò si spiega analizzando le caratteristiche degli interventi nelle regioni dove la differenza è maggiore, ovvero la Campania e il Lazio. In queste regioni, infatti, ricadono interventi la cui quota di risorse CIPE sull'importo complessivo del progetto è minore che in altre regioni; si tratta in genere di interventi di dimensioni maggiori, con avanzamento percentuale più lento. Si capisce dunque che il minor avanzamento di tali interventi incide in misura maggiore sulla spesa complessiva che non sulla spesa CIPE.

Un discorso analogo vale per l'avanzamento degli interventi, che risulta maggiore delle altre due percentuali di avanzamento ed è pari al 76,6 per cento su base nazionale, corrispondente al 75,1 per cento nel Mezzogiorno e all'81,3 per cento nel Centro-Nord. Poiché per il calcolo di questa percentuale gli interventi hanno tutti lo stesso peso, a prescindere dalla loro dimensione, quelli con gli importi inferiori, con avanzamenti percentuali mediamente più elevati, trascinano in alto il dato complessivo.

In sostanza, dalle analisi effettuate emerge comunque un vantaggio del Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno. Tuttavia, il forte divario fra l'avanzamento della spesa nelle due macro aree (circa 21 punti percentuali) è da imputare anche alla presenza, nel Mezzogiorno, degli interventi con i costi più elevati, fra i quali la *Linea 1 della Metropolitana di Napoli* e l'*Autostrada Messina-Palermo*.

Fra le buone performance, oltre alla Lombardia, Provincia Autonoma di Trento e Valle d'Aosta, dove sono stati ultimati tutti gli interventi finanziati, anche se di numero e importo abbastanza ridotto, si rilevano avanzamenti elevati per la Provincia Autonoma di Bolzano ed il Veneto nel Centro-Nord e per il Molise nel Mezzogiorno.

III.4.4. Le previsioni

Il sistema di monitoraggio dell'UVER, avviato nel mese di settembre 2002, fornisce dati aggiornati con cadenza quadrimestrale sulla situazione degli interventi di completamento[7]. Al fine di sfruttare al meglio la potenza informativa dei

[7] La rilevazione avviene mediante l'invio di un questionario in forma personalizzata, per fax e/o posta elettronica, al referente principale dell'intervento presso l'ente attuatore richiedendo, quindi, i dati ad ogni scadenza direttamente al soggetto che li produce. Il questionario da inviare viene precompilato con tutti i dati a disposizione

dati del monitoraggio è stato formulato un modello statistico che stima la percentuale di avanzamento di ogni singolo intervento, sotto l'ipotesi che il profilo di crescita dell'avanzamento nel tempo abbia una forma sigmoide (curva logistica). La metodologia statistica utilizzata è riconducibile ai modelli misti, che consentono di stimare gli effetti fissi o casuali che le variabili inserite nel modello hanno sull'avanzamento dell'intervento. Le variabili prese in considerazione per gli effetti fissi, oltre al tempo trascorso dalla consegna dei lavori, sono la durata dei lavori inizialmente prevista, il periodo di consegna, la regione di localizzazione, la classe di importo e il settore infrastrutturale. Gli effetti casuali, invece, derivano dalla particolare forma della curva di spesa osservata e influiscono sia sull'avanzamento medio che sulla velocità di avanzamento.

Il modello, stimato sulla base di circa 1300 osservazioni significative corrispondenti agli oltre 400 lotti in cui si articolano gli interventi finanziati, evidenzia che gli effetti dipendenti dall'importo e dal settore infrastrutturale non sono statisticamente significativi, in quanto fortemente correlati con le altre variabili considerate. Tale risultato dipende dalla particolare composizione dell'universo di interventi e non è direttamente generalizzabile ad altri interventi.

Inoltre, mentre gli interventi consegnati fino al 2000 hanno una velocità di spesa mediamente minore, quelli con durata dei lavori inizialmente prevista inferiore ad 1 anno (che hanno importi mediamente minori) hanno avanzamenti mediamente superiori.

Oltre alla descrizione degli effetti delle diverse variabili sull'avanzamento, il modello consente di effettuare la stima per l'avanzamento degli interventi per le prossime fasi di monitoraggio.

Nella Figura III.6 viene riportata la previsione per l'avanzamento complessivo del programma, ottenuta aggregando le stime per i singoli interventi.

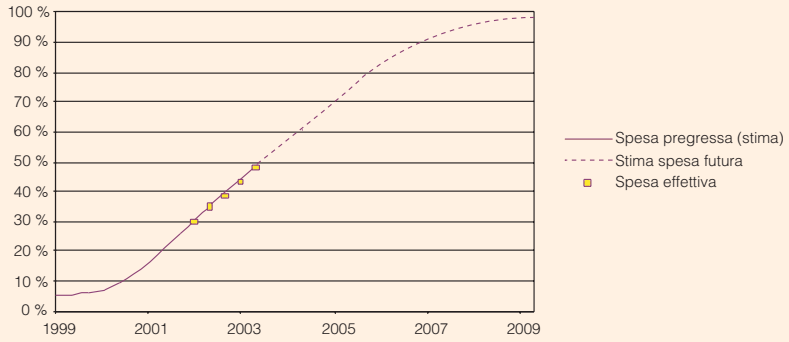
La corrispondenza tra i dati della spesa effettiva e le stime del modello è evidente: l'avanzamento del programma continuerebbe a crescere con un andamento pressoché costante fino al 2006, per superare il 90 per cento nel 2007 e concludersi, praticamente, nel 2008[8].

dell'UVER in modo tale che gli enti attuatori li debbano inserire solo la prima volta, per poi verificarli, aggiornarli e integrarli nelle rilevazioni successive.

I dati pervenuti subiscono un duplice processo di validazione. I questionari compilati vengono inizialmente controllati manualmente da esperti di settore. Ove necessario i referenti vengono ricontattati per integrazioni e/o chiarimenti. Successivamente, al momento dell'inserimento nella banca dati, gli aggiornamenti sono sottoposti a controlli di coerenza effettuati automaticamente dal sistema. Il grado di copertura delle varie fasi di rilevazione, è oscillato fra il 78 e il 96 per cento, mentre i tempi medi di risposta sono variati tra i 10 e i 20 giorni, con rare punte oltre i 30 giorni. Tali tempi di risposta consentono di avere un quadro aggiornato del programma entro 60 giorni dalla data di rilevazione, tenendo conto dei controlli da effettuare e delle necessarie elaborazioni.

[8] Il modello è definito per valori di avanzamento compresi tra il 5 per cento e il 95 per cento; i valori inferiori al 5 per cento o superiori al 95 per cento sono ricondotti agli estremi dell'intervallo.

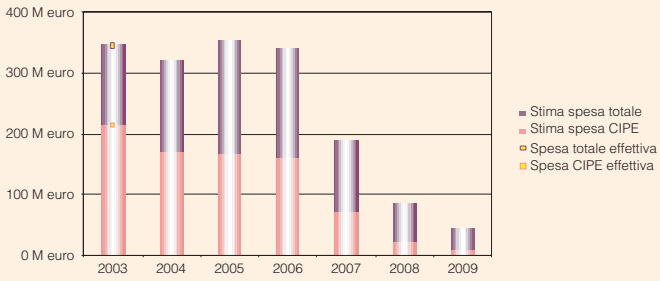
Figura III.6 - PREVISIONI DI AVANZAMENTO DELLA SPESA (DATI CONSOLIDATI AL 31.12.2003)



Nell'ipotesi che l'avanzamento della spesa di un intervento sia ben approssimato dalle percentuali di avanzamento utilizzate (cfr. nota 4), i risultati del modello possono essere utilizzati per ottenere le previsioni di spesa per il programma nei prossimi anni.

Nella Figura III.7 vengono confrontate le previsioni annuali di spesa fornite dal modello con i dati effettivamente riscontrati per il 2003[9], tenendo presente che la percentuale di spesa complessiva realizzata fino al 31.12.2002 è pari al 34 per cento circa (41 per cento in termini di risorse CIPE).

Figura III.7 - PREVISIONI ANNUALI DI SPESA (DATI CONSOLIDATI AL 31.12.2003)



[9] I dati per gli anni precedenti non sono disponibili in quanto il monitoraggio ha avuto inizio a settembre 2002.

La spesa effettiva registrata per il 2003 ammonta a 344 milioni di euro, rispetto ad un costo complessivo degli interventi di 2.651 milioni di euro (Tavola III.10); in termini di risorse CIPE il corrispondente valore è di 211 milioni di euro.

I valori forniti dal modello per il 2003 sono in ottimo accordo con i dati effettivi di spesa. Le previsioni per gli anni successivi indicano che la spesa si mantiene su valori elevati fino al 2006, per decrescere rapidamente a partire dal 2007. La risalita che si osserva nel 2005 è dovuta all'ipotesi che proprio in tale anno vengano avviati gli interventi che saranno realizzati con le risorse provenienti dai definanziamenti: tale ipotesi produce quindi effetti sensibili sulle previsioni fornite dal modello.

III.5. Il modello di stima della traiettoria di spesa delle RAS

III.5.1. Obiettivo, metodologia e primi risultati

Il *Modello per la stima della traiettoria di spesa delle Risorse per le aree sottoutilizzate (RAS) non ancora programmate e l'integrazione con i risultati del modello APQ* ha l'obiettivo di proiettare le informazioni relative alle aree "note" della delibera di stanziamento dei fondi (i primi progetti/APQ identificati) all'area "oscura", in quanto indeterminata, della quale non si sa ancora nulla.

Si tratta di un modello "a effetti fissi" che utilizza sia i dati provenienti dalla banca dati degli APQ che le previsioni di spesa stimate da precedenti modelli UVER. Un'apposita variabile che descrive l'accelerazione nella programmazione riscontrata nell'ultimo mese del 2003 ha un importante ruolo nel modello.

Vengono proposti due scenari diversi, costruiti su un profilo di spesa "di accelerazione", nel quale la spesa "parte forte" fin dal primo anno (tipicamente piccoli interventi), e un profilo di spesa "moderato", nel quale la spesa cresce gradualmente negli anni (opere di importo più elevato).

III.5.2. Premessa

L'Intesa istituzionale di programma (IIP), momento di raccordo delle varie tipologie negoziali poste in essere nell'ambito regionale, permette alle parti (Governo, Giunte delle Regioni e delle Province autonome) di collaborare per l'attuazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati.

L'Accordo di programma quadro (APQ), strumento attuativo dell'IIP, contiene, coordina e finalizza i singoli progetti portati avanti dai vari soggetti attuatori.

Il monitoraggio dell'evoluzione della spesa si è tradizionalmente basato sui cronoprogrammi definiti dai soggetti responsabili dei singoli APQ, che riportano le modalità di attuazione della spesa dei singoli interventi in termini quantitativi e temporali.

Le verifiche sull'avanzamento effettivo dei lavori hanno quasi immancabilmente riscontrato una spesa realizzata inferiore rispetto alle previsioni definite nei cronoprogrammi, con la conseguente necessità di ritoccare al ribasso le previsioni di spesa.

A questo problema si è cominciato a fare fronte attraverso la formulazione e stima di un primo modello di previsione di spesa[10] in grado di "correggere" le previsioni di spesa e, contemporaneamente, di indicare la modifica dei tempi di compimento del programma di spesa compatibile con le nuove cadenze di spesa ricalcolate.

Lo scopo del lavoro sopra citato è stato quindi fornire uno strumento in grado di anticipare il comportamento degli interventi degli APQ, verificare gli slittamenti/anticipazioni della spesa realizzata dovuti alla correzione dei preventivi di progetto e, in prospettiva, disporre di una stima applicata anche alle spese per le Risorse Aree sottoutilizzate (RAS).

L'approccio seguito nella formulazione del modello ha favorito l'uso dei dati elementari contenuti nella base informativa degli APQ anziché l'utilizzo di informazioni aggregate come si sarebbero potute derivare dall'accorpamento di categorie omogenee quali ad esempio, l'area geografica, gli assi, le classi dimensionali, ecc.. Ciò ha reso possibile disporre di un universo informativo complesso la cui elaborazione risulta particolarmente laboriosa ma i cui contenuti posseggono potenzialità informative elevate.

III.5.3. Obiettivo

Per quanto raffinata e tendenzialmente veridica, una metodologia di analisi della spesa corrente trascura, per definizione, tutto il percorso amministrativo che sta a monte della formulazione di un cronogramma di spesa.

Il ciclo di vita di un'opera parte dalla delibera nella quale vengono rese disponibili delle risorse in vista di determinati obiettivi: gli stanziamenti ivi predisposti rappresentano ancora un insieme indifferenziato, che dovrà dettagliarsi in una serie di APQ, all'interno dei quali le singole opere verranno programmate, assegnate, eseguite.

Tale dettaglio arriverà nella sua completezza in un lasso di tempo non breve: tra la definizione dei primi progetti e la completa assegnazione delle risorse possono passare anche degli anni, periodo nel quale nulla può essere detto delle probabilità di successo dell'operazione nel suo complesso.

È proprio questo fisiologico ritardo a rendere necessaria la metodologia di stima illustrata in questo documento: essa rappresenta un passo successivo rispetto alla citata stima degli APQ, consentendo un significativo ampliamento del campo visivo (*zoom out*) fino a ricomprendere la fase immediatamente successiva alla delibera degli stanziamenti.

---

[10] Cfr. il documento Appunti per un modello di previsione della spesa degli APQ, DPS-UVER, 1 settembre 2003.

In particolare, ci si è posti l'obiettivo di formulare delle ipotesi in grado di proiettare le informazioni relative alle aree "note" della delibera (i primi progetti/APQ identificati) all'area "oscura", in quanto indeterminata, della quale non si sa ancora nulla.

In sintesi, il modello ha come obiettivo la stima della traiettoria di spesa delle RAS non ancora programmate e integrazione con i risultati del modello APQ.

III.5.4. Base informativa

La base informativa utilizzata per alimentare il modello è costituita dalle seguenti banche dati:

1. banca dati degli APQ stipulati entro il 31.12.2003 (ordinari e atipici), corrispondenti a 7.843,43 milioni di euro di risorse programmate.
2. banca dati di previsioni di spesa sui singoli interventi degli APQ stimate dal modello a effetti fissi (M0) sviluppato dall'UVER sulla base dei dati di monitoraggio disponibili a luglio 2003.

III.5.5. Metodologia

Mediante un modello a effetti fissi (M1) viene stimata la percentuale di risorse programmate per ciascuna delibera CIPE (dalla 142/1999 fino alla 17/2003) per ciascun anno di calendario. La stima viene effettuata inserendo nel modello anche un'apposita variabile che descrive l'*accelerazione* nella programmazione riscontrata nell'ultimo mese del 2003. L'ipotesi che viene assunta per i successivi ragionamenti è che la programmazione futura continui con la nuova velocità impressa da tale accelerazione.

L'importo di risorse da programmare per ciascun anno, stimato dal suddetto modello, viene distribuito sui vari anni applicando la *distribuzione* fornita dal modello M0. Per le nuove risorse da stanziare nel 2004 (circa 3.000 Meuro), si adotta l'ipotesi che, come per le risorse della delibera 17/2003, i primi APQ vengano stipulati nel mese di settembre del corrispondente anno. Non sono stati considerati i progetti sponda che iniziano a generare spesa prima della stipula dei rispettivi accordi.

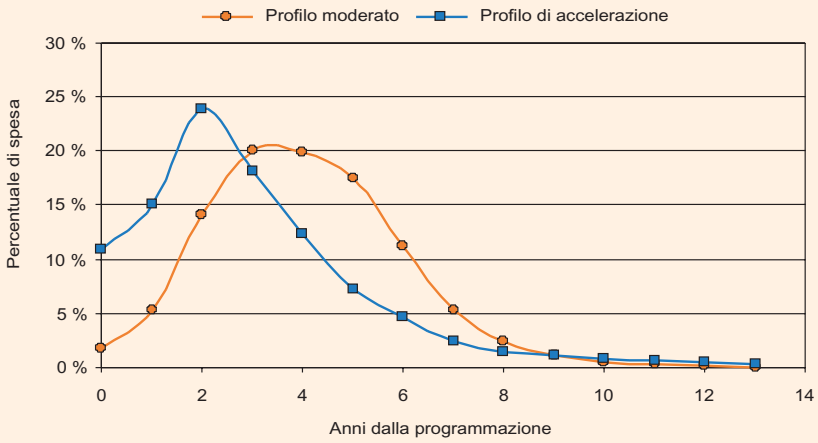
Vengono proposti due scenari diversi, costruiti sui due seguenti profili di spesa:

"moderato" basato sulla spesa delle risorse per le aree sottoutilizzate degli interventi compresi in Accordi stipulati nel 2000, la cui attivazione nel tempo presenta un andamento moderato;

"di accelerazione" basato sulla spesa delle risorse per le aree sottoutilizzate degli interventi compresi in Accordi stipulati negli anni 2001-2003, la cui attivazione nel tempo presenta evidenti accelerazioni.

Nel profilo "moderato" la spesa nello stesso anno di programmazione parte da valori molto bassi e cresce gradualmente negli anni, arrivando al 50 per cento dopo circa 3 anni e mezzo, mentre per il profilo "di accelerazione", nello stesso anno di programmazione già si realizza circa il 10 per cento della spesa, per arrivare al 50 per cento circa 2 anni dopo la programmazione.

Figura III.8 – PROFILI DI SPESA UTILIZZATI



I due scenari possono, in qualche modo, essere legati alla dimensione degli interventi. Infatti, gli interventi legati al profilo moderato sono di importo mediamente più elevato rispetto a quelli legati a quello di accelerazione (anche se la corrispondente quota di risorse per le aree sottoutilizzate è minore). Si intuisce che a parità di risorse la spesa viene generata più velocemente da tanti interventi piccoli che da pochi interventi grandi: in un certo senso i tanti piccoli lavorano in parallelo. Il profilo di spesa più adeguato, dunque, potrà essere scelto ragionando sulla dimensione dei nuovi interventi che entreranno a far parte dei nuovi Accordi da stipulare.

III.5.6. Dettaglio dei risultati

Il metodo sviluppato fornisce la distribuzione della stima della spesa delle Risorse per le aree sottoutilizzate. Il totale delle risorse stanziate fino al 2003 ammonta a 10.352,34 milioni di euro, mentre per il 2004 si prevede un ulteriore stanziamento di 3.024 milioni di euro. Nella Tav. III.11 sono riportati in dettaglio i dati delle stime di spesa.

Tavola III.11 - STIME DI SPESA

Anno	Risorse fino al 2003		Con risorse 2004	
	Spesa con profilo moderato (Meuro)	Spesa con profilo di accellerazione (Meuro)	Spesa con profilo moderato (Meuro)	Spesa con profilo di accellerazione (Meuro)
1999	1	1	1	1
2000	8	8	8	8
2001	119	119	119	119
2002	152	152	152	152
2003	756	756	756	756
2004	1.266	1.734	1.277	1.795
2005	1.266	1.795	1.339	2.141
2006	1.363	1.896	1.571	2.400
2007	1.455	1.393	1.911	2.079
2008	1.308	921	1.909	1.442
2009	1.159	612	1.749	963
2010	726	351	1.222	560
2011	370	193	681	321
2012	183	123	331	191
2013	96	86	163	129
2014	52	61	83	92
2015	29	46	44	68
2016	18	35	25	52
2017	11	26	15	40
2018	8	20	10	30
2019	5	14	7	22
2020	4	10	4	16

Nelle Figure III.9 e III.10 sono rappresentati gli andamenti delle stime di spesa.

Figura III.9 – STIMA DELLA SPESA (RISORSE STANZIATE FINO AL 2003)

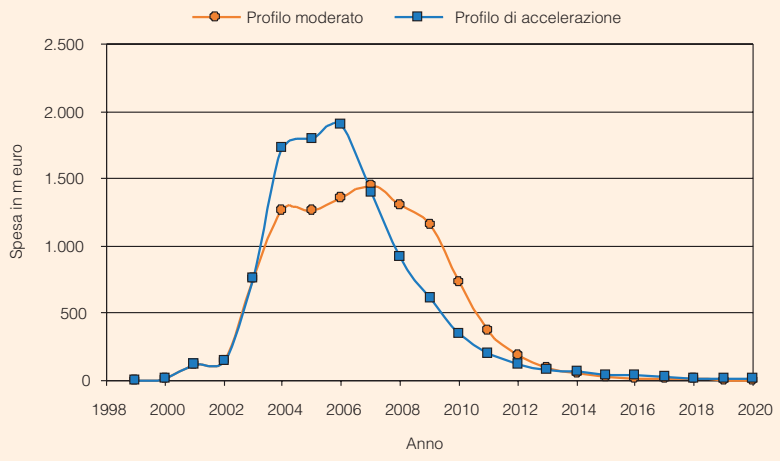
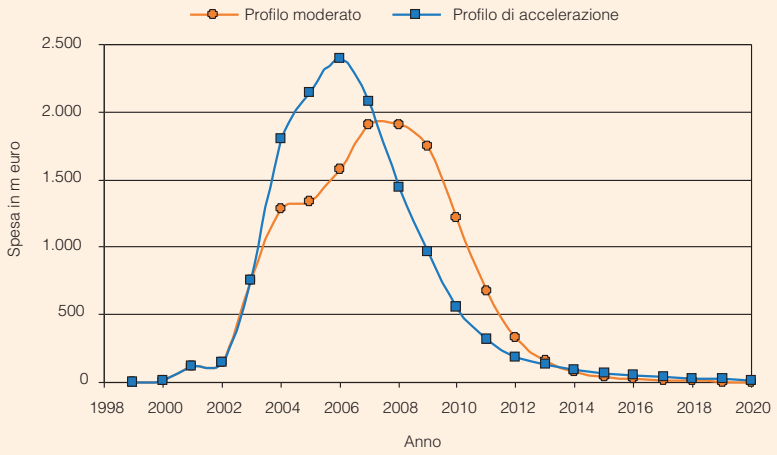


Figura III.10 – STIMA DELLA SPESA (COMPRESE LE RISORSE DA STANZIARE NEL 2004)



III.6. I progetti in collaborazione: L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali[11]

III.6.1. Premessa

L'UVER partecipa ad un importante progetto in collaborazione con l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, per la messa a punto di uno strumento per l'anticipazione dei conti pubblici territoriali. Il progetto è nato nell'ambito di un'attività di più ampia portata, da tempo in corso all'interno del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che ha condotto alla realizzazione della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

L'obiettivo prioritario dei Conti Pubblici Territoriali è la rilevazione del complesso dei flussi finanziari - entrate e spese - delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, al fine di pervenire alla ricostruzione di conti consolidati del complesso della spesa - corrente e in conto capitale - del settore pubblico allargato in tutte le Regioni italiane e Province Autonome.

La banca dati CPT è disponibile a partire dall'anno 1996 e ad oggi è in grado di fornire, con frequenza annuale, dati aggiornati con un ritardo di due anni. L'esigenza di effettuare analisi di tipo congiunturale e di disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle politiche di sviluppo ha suggerito l'opportunità di costruire uno strumento statistico che anticipi i risultati dei Conti Pubblici Territoriali con un ritardo temporale significativamente ridotto, in grado di fornire, a regime, indicazioni circa l'andamento della spesa per l'anno in corso.

[11] Confronta Relazione UVAL 2002 e par. III.1 Relazione UVAL 2003.

Con il Coordinamento del Nucleo tecnico di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e rappresentanti dei progetti CPT e Monitoraggio dei flussi di cassa, presso i 21 Nuclei Regionali e delle Province Autonome, in raccordo con l'ISTAT. Tale gruppo, attraverso il costante confronto con un Comitato di monitoraggio composto da DPS, RGS, ISTAT e Banca d'Italia, ha realizzato un modello di stima trimestrale, l'Indicatore Anticipatore, relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia. Lo strumento fornisce tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale - a livello di macroarea e regioni – della spesa pubblica.

L'Indicatore "anticipa" dunque, anche grazie a stime, l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili con ritardo. Attualmente l'Indicatore Anticipatore viene stimato annualmente con riferimento all'anno precedente. La cadenza infrannuale dell'Indicatore permetterà, a regime, di avere informazioni circa l'andamento della spesa pubblica trimestrale – con ritardo di un semestre - e di cogliere con tempestività le tendenze in atto.

III.6.2. Il quadro generale

La natura dei Conti Pubblici Territoriali è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei dati definitivi delle spese effettivamente realizzate. Ciascun ente, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, ovvero mediante un processo di consolidamento risulta essere l'erogatore di spesa finale.

La banca dati CPT garantisce informazioni per i flussi di entrate e spese (con la possibilità di esplorare sia la di spesa in conto capitale che il concetto di spesa connessa allo sviluppo) non solo per la Pubblica Amministrazione (PA) ma anche per il Settore Pubblico Allargato (SPA).

Dovendo costruire uno strumento finalizzato ad effettuare analisi congiunturali e di supporto alla politica economica l'ambito di applicazione dell'Indicatore anticipatore si è limitato all'aggregato della spesa pubblica e all'universo della Pubblica Amministrazione.

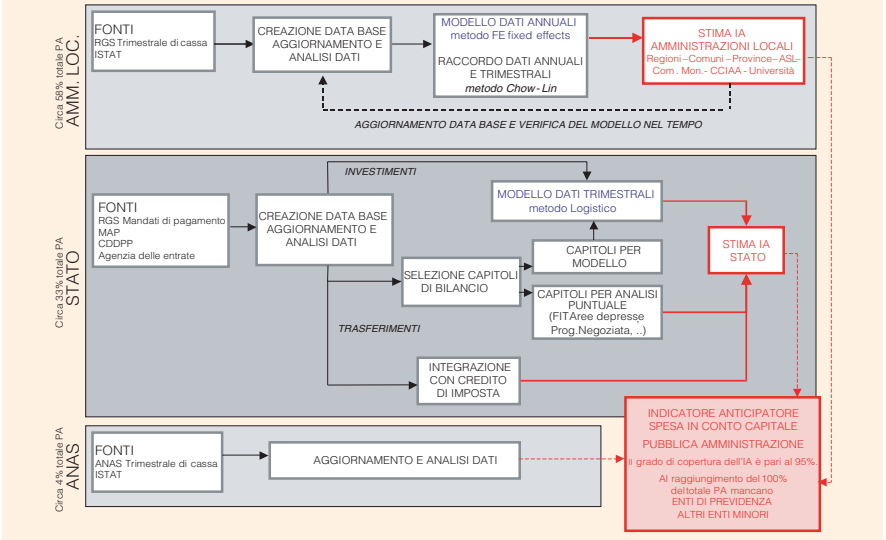
Un'analisi preliminare delle fonti "candidate" ad alimentare l'Indicatore anticipatore ha portato ad escludere, nel breve periodo, la possibilità di disporre di informazioni adeguate per gli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato, ma esterni alla Pubblica Amministrazione, con forma giuridica di Spa e con partecipazioni spesso consistenti del settore privato (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.). A medio-lungo termine è possibile prevedere un ampliamento del campo di interesse dell'Indicatore anticipatore con l'obiettivo di fornire stime per la combinazione di Spesa connessa allo sviluppo e Settore Pubblico Allargato, anche grazie ai rapporti di collaborazione stabiliti con gli enti suddetti.

La procedura di costruzione dell'Indicatore Anticipatore ha seguito un approccio di tipo *bottom-up*, mediante la quale il livello totale stimato di spesa è stato ottenuto tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al complesso della Pubblica Amministrazione è quindi il frutto dell'aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Province, Comuni, Stato, ANAS, ecc.).

Sulla base delle fonti man mano utilizzate e analizzate sono state costruite diverse versioni dell'Indicatore anticipatore corrispondenti a gradi di copertura incrementali dell'universo di riferimento. Attualmente, l'Indicatore Anticipatore è in grado di stimare la spesa relativa alla quasi totalità della Pubblica Amministrazione (95 per cento): tale copertura garantisce la sostanziale neutralità rispetto all'andamento territoriale delle spese, pertanto il risultato ottenuto per il 95per cento della PA si può estendere a tutto l'universo di riferimento (100 per cento)[12].

La struttura dell'Indicatore anticipatore, nella sua ultima versione, può essere adeguatamente rappresentata attraverso il seguente schema (Figura III.11) che illustra sia le fonti, sia le diverse tipologie di analisi statistica ed econometrica effettuate sui dati.

Figura III.11 - L'INDICATORE ANTICIPATORE DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



[12] Al raggiungimento del 100 per cento dell'universo mancano le spese in conto capitale di Enti di previdenza ed altri Enti minori.

La stima dell'Indicatore anticipatore per la Pubblica Amministrazione si basa sulle fonti amministrative che soddisfano le necessarie caratteristiche di affidabilità e tempestività. Le basi dati che attualmente alimentano il sistema riguardano Amministrazioni Locali, Amministrazione Statale e Anas, in particolare:

a) le rilevazioni della Ragioneria Generale dello Stato utilizzate per l'elaborazione della Relazione trimestrale di cassa relativamente ai principali enti dell'Amministrazione Locale (Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, Università, Aziende Sanitarie Locali);
b) i dati della Ragioneria Generale dello Stato relativi ai mandati di pagamento dello Stato ad integrazione della pubblicazione "La spesa dello Stato regionalizzata";
c) alcune forme di monitoraggio operate dal Ministero delle Attività Produttive relative all'attività di trasferimento alle imprese esercitata dallo Stato, con particolare riferimento ad alcune leggi di spesa;
d) le rilevazioni sull'attività di trasferimento alle imprese operata dalla Cassa Depositi e Prestiti (in particolare negoziatigli strumenti di Programmazione Negoziata);
e) Il monitoraggio degli importi compensati per crediti di imposta da parte dell'Agenzia delle Entrate;
f) le rilevazioni contenute nella Trimestrale di cassa dell'ANAS[13] sulla spesa per investimenti diretti per compartimento regionale.

Per garantire un flusso costante ed aggiornato di informazioni volto ad alimentare queste banche dati, sono stati predisposti specifici accordi tra il DPS, le Amministrazioni e gli enti preposti alla fornitura dei dati.

III.6.3. Le linee di attività dell'UVER

Nel corso del 2003, l'attività dell'UVER, e in particolare dell'Area Monitoraggio e Statistica, connessa alla stima dell'Indicatore Anticipatore si è concentrata oltre che sul fronte della stima anche sul fronte di una sistematizzazione del lavoro preliminare ad essa nonché di una razionalizzazione del processo di produzione della stima. Con la riorganizzazione strutturale dell'UVER e l'aggiunta di nuove risorse dedicate alle analisi statistiche dei dati è stato possibile, infatti, mettere in atto una serie di riflessioni a tutto campo finalizzate al miglioramento delle stime e all'automatizzazione del processo che dai dati di input porta al prodotto finale.

Le linee di attività cui si è dato corso, in collaborazione con l'UVAL, sono, pertanto, le seguenti.

---

[13] L'ANAS fino all'anno 2003 viene considerato un ente appartenente alla Pubblica Amministrazione. A partire dall'anno 2004, a seguito della conclusione del processo di privatizzazione, non ne farà più parte.

Trattamento dei dati da utilizzare per la stima annuale.

Annualmente, le Amministrazioni coinvolte nella fornitura dei dati inviano gli aggiornamenti che vanno ad alimentare la base informativa per la stima dell'Indicatore Anticipatore. I dati, prima di entrare nel processo di stima, sono oggetto di un'attività volta a verificare l'esistenza di disallineamenti con la serie storica residente nella banca dati. Questi disallineamenti possono verificarsi a causa dei cambiamenti normativi, della natura mutevole dei fenomeni considerati o per errore umano e in ogni caso, comportano un lavoro di standardizzazione dell'informazione pervenuta. In particolare, quest'anno si è dovuto porre rimedio ad una rottura nella serie storica dei dati della trimestrale di cassa di fonte RGS dovuta ad una modifica dello schema-tipo dei prospetti contenenti i dati periodici di cassa che i comuni, le province e le comunità montane sono obbligati a inviare trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il riallineamento della serie ha comportato un meticoloso lavoro di raccordo tra i due sistemi di codifica delle voci contenute nei prospetti aggravato dal fatto che il cambiamento dello schema risponde ad un nuovo criterio di classificazione delle voci, per cui non sempre è stato possibile rintracciare nel nuovo prospetto le vecchie voci e viceversa.

Messa a punto di procedure automatizzate per il controllo di qualità dei dati.

La qualità delle stime è diretta conseguenza della qualità dei dati utilizzati per esse. Quest'anno si è dato inizio ad uno sforzo di standardizzazione e automatizzazione delle procedure di controllo di qualità dei dati, compatibilmente con la natura delle diverse fonti, che dovrebbe portare a regime ad un notevole risparmio di tempo relativamente al trattamento dei dati e ad una miglioramento della conoscenza delle basi dati.

Studio di ipotesi metodologiche alternative per la stima della spesa delle amministrazioni locali e dello Stato.

Parallelamente al lavoro preparatorio alla stima e alla stima stessa, si è dato avvio, prima ad una riflessione, poi ad una attività operativa finalizzate alla messa a punto di modelli di stima alternativi a quelli attualmente impiegati per la stima della spesa delle Amministrazioni Locali e dello Stato. Al momento sono in fase di studio modelli alternativi per la stima della spesa delle Amministrazioni Locali. L'esigenza di tentare nuove strade per la stima dell'Indicatore Anticipatore è nata, da un lato, dalla disponibilità di una grande mole informativa non sfruttata pienamente con gli attuali metodi di stima e, dall'altro, allo scopo di introdurre degli elementi di dinamicità ai modelli che meglio si adattano alla natura dei fenomeni in studio.

Analisi delle problematiche inerenti la realizzazione di stime trimestrali.

Un importante obiettivo del progetto Indicatore Anticipatore è quello di arrivare a stimare la spesa in conto capitale della PA con cadenza trimestrale (al momento, infatti, la stima è annuale) e con ritardo di sei mesi. Ciò consentirebbe di ottenere un potente strumento per le analisi congiunturali del Dipartimento sull'andamento della spesa nelle sue diverse componenti territoriali e tipologiche. Le difficoltà nella realizzazione di un metodo per la stima trimestrale sono dovute essenzialmente nella natura dei flussi dei dati fortemente distorta temporalmente a causa delle modalità di scrittura contabile. Al momento, pertanto, è in corso una riflessione sui modi di contenere questo problema.

Analisi e razionalizzazione del processo di produzione.

L'esigenza di razionalizzare il processo di produzione della stima dell'Indicatore Anticipatore, piuttosto complesso, nasce dalla necessità di controllarne tutte le fasi riducendo al minimo l'errore umano. Ciò richiede un ripensamento generale sull'attuale "architettura" dell'Indicatore e una riorganizzazione improntata a criteri di efficienza.

Studio di un modello di report per il rilascio dei risultati e preparazione della nota metodologica.

Data la natura del fenomeno, la diffusione dei risultati a vari livelli di approfondimento richiede una modalità di presentazione che sia al contempo di facile comprensione ed esaustiva dei vari aspetti di interesse (articolazione della spesa, metodologie utilizzate, principali problematiche, ecc.). A Tale scopo, è in fase di costruzione un modello di *report* finale declinabile a seconda delle esigenze di approfondimento e di immediato impatto visivo. Di corredo al *report* sarà prodotta anche una nota metodologica esauriente di tutti gli aspetti inerenti il trattamento dei dati e i metodi di stima.

III.7. I progetti in collaborazione: l'individuazione delle aree di crisi nel comparto industriale

III.7.1. Premessa

L'UVER partecipa, a supporto di un gruppo tecnico costituito presso il Ministero delle Attività Produttive (MAP), alla messa a punto di un metodo per l'individuazione delle aree di crisi del comparto industriale secondo quanto discende dall'art. 73 della Legge 289/2002 (Legge finanziaria 2003). Obiettivo del progetto è quello di pervenire ad una graduatoria di aree in crisi industriale aggiornabile con frequenza infrannuale dalla quale attingere per l'attuazione di piani di promozione industriale affidati a Sviluppo Italia.

III.7.2. Quadro generale

La legge n. 181/89, con gli articoli da 5 ad 8, ha istituito un fondo speciale destinato a finanziare la realizzazione di interventi sostitutivi nelle aree colpite da crisi siderurgica. In particolare, all'art. 5, venne prevista una duplice linea di intervento costituita dal programma speciale di reindustrializzazione, di competenza dell'IRI, ormai concluso, e dal programma di promozione industriale SPI (ora confluita in Sviluppo Italia) che riguarda, oltre alle aree "prioritarie" di Genova, Terni, Napoli, Taranto, anche le aree minori di Massa, Piombino, Lovere, Trieste e Villadossola.

Il piano di promozione industriale SPI/Sviluppo Italia è tuttora in corso di attuazione. Sviluppo Italia, come è noto, opera attraverso la formula dell'incentivazione di iniziative private insediate nelle sopraindicate aree, nel cui capitale (secondo quanto prescritto dall'art. 8, punto 6 della l. n. 181/89), assume anche una partecipazione azionaria – minoritaria e transitoria – contestualmente alla concessione delle agevolazioni, queste ultime costituite da contributi in c/capitale, finanziamenti, prefinanziamenti.

La possibilità di estensione, ad altre aree e settori in crisi, dell'attività ora svolta da Sviluppo Italia nelle aree sopra menzionate è stata introdotta, in sede legislativa, dall'art. 73 della Legge n. 289/2002 (Legge finanziaria 2003), in considerazione che, dato il sensibile lasso di tempo trascorso dal verificarsi della crisi siderurgica, il piano di promozione industriale non appariva più connesso alle finalità originarie e risentiva ormai della delimitazione territoriale delle aree di intervento.

Il Ministero delle Attività Produttive per dare attuazione al suddetto art. 73, ha predisposto nel corso del 2003 uno schema di delibera, avente carattere generale, che sancisce la possibilità, per Sviluppo Italia, di operare su nuove aree di crisi diverse da quelle siderurgiche, da individuare da parte del CIPE su proposta del Ministro delle Attività Produttive, in coerenza con le linee di politica industriale del Governo, sulla base di parametri oggettivi e considerate le risorse pubbliche e private effettivamente disponibili.

Il CIPE, con deliberazione n. 18 del 9 Maggio 2003, ha autorizzato l'Amministrazione a notificare alla U.E. il sopra specificato schema di delibera di carattere generale, ai fini della prescritta autorizzazione della Commissione Europea all'estensione del regime agevolativo in questione. Poiché la Commissione Europea, con Decisione positiva assunta in data 18.09.2003, ha considerato compatibile con il mercato comune l'estensione del regime di aiuti in questione - cosi come comunicato dal competente ufficio di questa Amministrazione - DGSPC C3 - con nota n. 789242 del 23 settembre 2003 - lo stesso schema allora allegato alla delibera di carattere generale, munito degli estremi del benestare comunitario, è stato riproposto alla formale, definitiva approvazione del Comitato Interministeriale.

In sede di approvazione definitiva, tuttavia, il CIPE ha chiesto un approfondimento sull'opportunità di utilizzare le province quali aree di crisi. Se, infatti, la scelta della provincia, quale unità territoriale di riferimento, è giustificabile dal fatto che essa rappresenta il minimo livello territoriale per il quale si dispone di indicatori statistici aggiornabili con relativa rapidità, d'altro canto essa rappresenta un'area eccessivamente vasta ai fini delle politiche di promozione industriale, che andrebbero con maggior profitto dirette verso aree individuate in un raggio ristretto intorno alla crisi industriale e comunque in aree omogenee dal punto di vista delle caratteristiche economiche e occupazionali.

In seguito a tale sollecitazione, si è costituito un gruppo di lavoro tra MAP e Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), per la individuazione di aree di crisi industriale che rispondano ai criteri richiesti dal CIPE.

III.7.3. Obiettivi del progetto

Il progetto riguarda la messa a punto di una metodologia per la individuazione delle aree interessate da crisi settoriale nel comparto industriale che coniughi l'esigenza di rapidità di aggiornamento delle aree suddette con caratteristiche territoriali (dimensione e aspetti economico–occupazionali) appropriate ai fini della realizzazione di interventi di promozione industriale.

Per l'individuazione delle aree di crisi vale la definizione che per esse è stata data nella delibera approvata dal CIPE nella seduta del 23 dicembre 2003, secondo la quale si deve fare riferimento in primo luogo, alle realtà territoriali interessate da una crisi di settore nel comparto industriale, anche come risultato di uno stato di emergenza, che coinvolga una o più imprese e che abbia già compromesso o tenda a compromettere i livelli occupazionali complessivi, senza poter essere riassorbita da altre iniziative di mercato; in secondo luogo, alla situazione economico-sociale di ambiti territoriali più ampi che comprendano tali situazioni di crisi, nei quali sussistano difficoltà a riassorbire, in assenza di intervento pubblico, l'occupazione espulsa dai settori in crisi senza disperderne il patrimonio di competenze professionali.

Come si desume dalla definizione adottata, le informazioni necessarie ai fini della individuazione delle aree di crisi sono di duplice natura:

a) informazioni relative alle crisi di settore nel comparto industriale, quindi informazioni puntuali sullo stato di crisi aziendale;
b) informazioni socio-economiche ad un livello territoriale che comprenda tali situazioni di crisi.

Nel primo caso, si tratta di informazioni raccolte a scopi amministrativi e detenute dalle amministrazioni collegate al mondo delle imprese e al mercato del lavoro (MAP, Ministero del Welfare, ecc.). Nel secondo caso, si tratta di informazioni raccolte a scopi sia amministrativi che statistici e diffuse a vari livelli territoriali con diverse tempistiche da vari enti (ISTAT, INPS, UnionCamere, Confindustria, GRTN, ecc).

Il progetto prevede una prima fase di ricognizione delle informazioni utilizzabili, aventi carattere sia territoriale che individuale (con riferimento alle imprese). Questa fase rappresenta il momento determinante ai fini degli sviluppi della metodologia di individuazione delle aree, per una duplice ragione:

a) come è noto esiste un *trade-off* tra quantità e aggiornabilità delle informazioni statistiche e dimensione territoriale. Quanto più si scende nella dimensione territoriale tanto più si riduce la disponibilità di indicatori statistici, mentre per quelli disponibili aumenta l'intervallo che intercorre tra un aggiornamento e l'altro, in altre parole, riducendosi la dimensione territoriale, l'immagine che se ne ha diventa più sfocata. Questo problema sorge se si scende, come richiesto, a livello sub-provinciale. In questo contesto, è fondamentale un'attenta disamina delle fonti informative disponibili per la costruzione di indicatori territoriali, anche di quelle che nascono con scopi non statistici ma amministrativi;

b) con riferimento agli indicatori di crisi industriale, contrariamente a quelli statistici, la dimensione territoriale è puntuale e la tempistica di aggiornamento è molto più rapida. Sebbene esistano alcuni elementi di vischiosità, infatti, le amministrazioni ricevono notizia delle crisi aziendali con una certa vicinanza di tempo dal loro insorgere e, per la natura del fenomeno, le informazioni sono molto dettagliate e riferite all'impresa in crisi. In questo caso, i problemi di un utilizzo efficace delle informazioni sono riconducibili a due motivi:
   – alla dispersione delle informazioni utili presso enti e amministrazioni diversi e al trattamento delle stesse, spesso non informatizzato o non utilizzabile immediatamente;
   – alla difficoltà di ricondurre le informazioni disponibili a casi reali di crisi aziendale, nella direzione cioè intesa dalla legge 289/02.

Nella situazione descritta, emerge con chiarezza che la maggiore difficoltà nella individuazione delle aree di crisi industriale, che coincide con l'obiettivo principale del progetto, sta nella possibilità da un lato, di comprendere gli effetti sul territorio delle crisi aziendali e dall'altro, di definire i giusti confini di tali aree, confini entro i quali tali effetti si esauriscono.

L'individuazione delle aree di crisi, tuttavia, non esaurisce gli obiettivi del gruppo di lavoro, in quanto è necessario garantire la frequente aggiornabilità del sistema di indicatori che concorre alla definizione delle aree di crisi (sono richiesti tempi non superiori ai 3-4 mesi). Ciò presuppone la costruzione di un sistema di flussi di dati che andranno ad alimentare la base dati informativa e di un sistema automatizzato di aggiornamento, nei tempi richiesti, della graduatoria delle aree di crisi.

Il progetto si avvale della collaborazione dei principali enti produttori di dati ritenuti utili per il progetto, in particolare:

a) l'ISTAT, per quanto riguarda gli indicatori territoriali e d'impresa;

b) l'INPS, per quanto riguarda le informazioni relative alla cassa integrazione guadagni e alle liste di mobilità, più altre informazioni che si riterranno utili;

c) il Ministero del *Welfare*, per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali in generale.

III.7.4 - Organizzazione del progetto

Il progetto è articolato nelle seguenti attività:

a) delineazione del fenomeno oggetto di studio. A partire dalla definizione di area di crisi dovranno essere definiti i seguenti concetti:
– azienda in crisi (settore e dimensione d'impresa, tipologia di crisi);
– effetti della crisi sul territorio circostante (tipo e dimensione);
– limiti territoriali delle aree di crisi (minimi e massimi).

b) definizione degli indicatori di crisi industriale e degli indicatori territoriali di area di crisi;

c) disamina delle fonti di dati di tipo statistico e amministrativo disponibili e individuazione di quelli utili ai fini del progetto. Questa attività comprende anche la eventuale messa a punto di protocolli di intesa con le amministrazioni fornitrici di dati e informazioni;

d) analisi e controllo dei dati di fonte amministrativa e di fonte statistica raccolti, allo scopo della costruzione degli indicatori di crisi;

e) studio di metodologie alternative per la costruzione della graduatoria delle aree di crisi;

f) organizzazione della base informativa e del sistema di alimentazione della stessa;

g) costruzione della graduatoria delle aree di crisi industriale.

IV. L'AREA VALUTAZIONE DI EFFICACIA

IV.1 La valutazione di efficacia

IV.1.1.Premessa

Sebbene di difficile quantificazione, una corretta misurazione dell'efficacia degli investimenti pubblici risulta di fondamentale importanza per garantire una allocazione territoriale e strutturale efficiente delle risorse.

Il livello di sviluppo socio-economico territoriale di breve quanto di medio e lungo periodo sono strettamente dipendenti dal grado di efficacia degli investimenti. Massimizzare l'efficacia degli investimenti pubblici significa infatti aumentare gli interscambi territoriali e, più in generale, migliorare la qualità del territorio e la sua capacità ad attrarre risorse private aggiuntive rispetto a quelle pubbliche.

L'Area Valutazione di Efficacia, recentemente introdotta in sede di ristrutturazione dell'UVER, sarà pienamente operativa solo nel corso del 2004: appare comunque opportuno già nella presente relazione fornire alcuni cenni sugli obiettivi e sui metodi che guideranno l'attività concreta dell'Area stessa.

IV.1.2. Obiettivi e metodi

L'UVER ha avviato alla fine del 2003 uno studio sul tema della misurazione dell'efficacia degli investimenti pubblici con lo scopo di quantificare gli effetti – diretti e indiretti – prodotti dagli investimenti stessi sul benessere della collettività.

Gli effetti indiretti sono legati all'aumento del reddito pro capite dovuto ad un incremento del capitale pubblico, mentre gli effetti diretti sono legati all'aumentato benessere percepito sul territorio grazie agli interventi realizzati.

Sono questi effetti indiretti e diretti a determinare l'efficacia degli investimenti pubblici: ma mentre i primi sono misurabili, per i secondi la quantificazione è assai più complessa.

Gli approcci seguiti per verificare l'efficacia degli investimenti pubblici in termini di effetti diretti e indiretti sono essenzialmente due.

L'approccio più tradizionale cerca di quantificare i soli effetti indiretti, evidenziando i guadagni in termini di maggiore produttività o i risparmi in termini di minori costi di cui beneficiano le singole imprese presenti sul territorio grazie all'aumentata dotazione di infrastrutture a supporto delle attività produttive presenti sul territorio. Le tecniche econometriche sono in grado di quantificare l'apporto del capitale pubblico al sistema produttivo locale o nazionale.

Un secondo approccio, più moderno, quantifica sia gli effetti indiretti sia quelli diretti. La difficoltà di misurare gli effetti degli investimenti pubblici sul benessere della collettività viene affrontata attribuendo un ruolo determinante al territorio, che viene così inteso quale fattore produttivo al pari dei tradizionali capitale e lavoro.

Infatti, la maggiore disponibilità e dotazione di infrastrutture pubbliche che è l'effetto degli investimenti necessariamente influenza il "valore" del territorio, la

sua capacità di attrarre e supportare le imprese presenti e di garantire maggiore benessere alle comunità locali. Tutto questo si riflette sui prezzi locali dei fattori produttivi capitale, lavoro e territorio, che sono variabili misurabili.

Oltre che al territorio, questo approccio più moderno guarda alle relazioni esistenti tra più aree geografiche: relazioni a loro volta fortemente influenzate dagli investimenti pubblici che, per loro natura, tendono a rafforzare gli interscambi, favorendo uno sviluppo sostenuto e omogeneo tra le diverse aree. Le metodologie econometriche impiegate per applicare questo secondo approccio evidenziano e tengono conto dei legami spaziali che caratterizzano il territorio.

IV.1.3. Conclusione

Questo secondo approccio (di "equilibrio spaziale") rispetta a pieno lo spirito delle politiche di coesione sociale e infrastrutturali elaborate in sede comunitaria, come evidenziato dal Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale della Commissione europea.

L'UVER si propone di applicare questo approccio alla quantificazione dell'efficacia degli investimenti pubblici, al fine di migliorare la propria azione conoscitiva e propositiva sul territorio.

V. ISTRUTTORIA SUL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (PIS)

V.1. Il Programma Infrastrutture Strategiche (PIS)

V. 1.1. Contesto

La legge 21 dicembre 2001 n. 443 stabilisce all'articolo 1 che le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, vengano individuati dal Governo secondo i criteri e le procedure in essa contenuti. Sono demandati al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) l'approvazione del suddetto programma e compiti di vigilanza sulle attività di affidamento da parte dei soggetti aggiudicatari e sulla successiva esecuzione dei lavori.

La legge 1 agosto 2002 n. 166 reca all'art. 13 limiti di impegno quindicennali per la progettazione e la realizzazione delle opere incluse nel programma approvato dal CIPE.

Il d.lgs 20 agosto 2002 n.190 attua l'art.1 della succitata legge 443/2001.

Con delibera del 21 dicembre 2001, n. 121 il CIPE approva il primo programma delle opere strategiche.

Infine, nel luglio 2003 il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) presenta congiuntamente al DPEF il Programma per le Infrastrutture Strategiche (PIS).

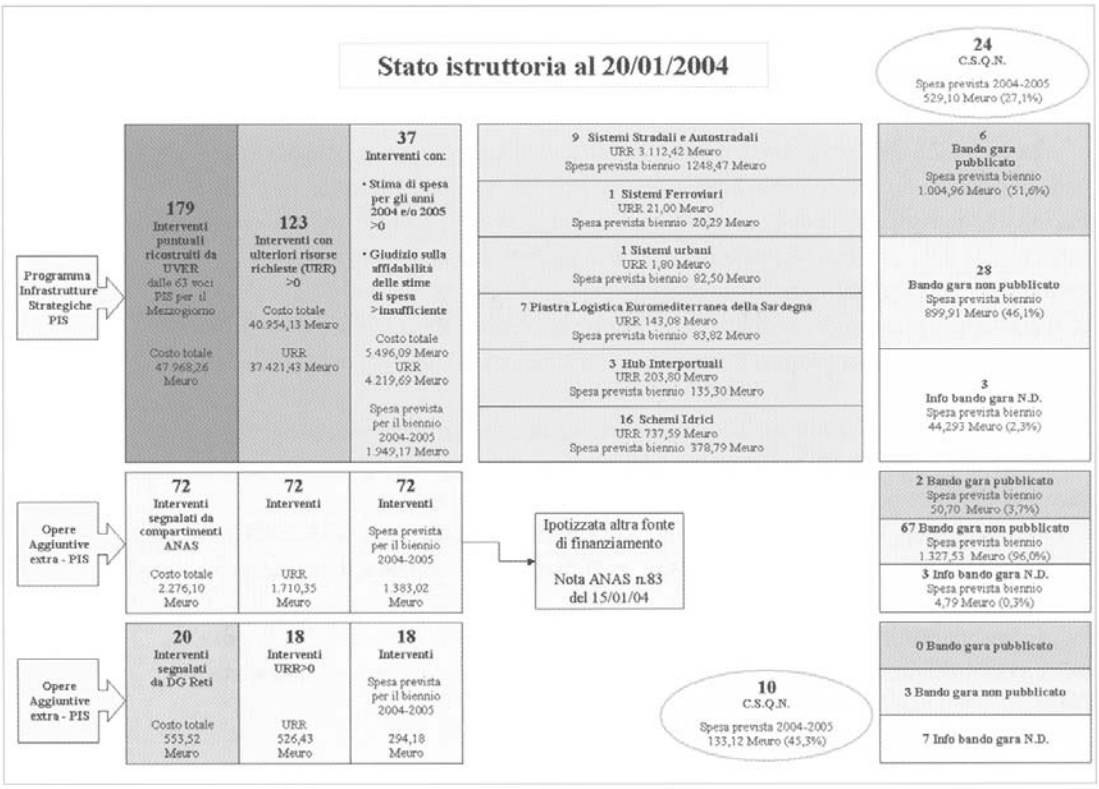
V.1.2. Istruttoria

Nel settembre 2003, a seguito di un incontro tra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), Segreteria tecnica del MIT e Dipartimento per il Coordinamento e lo Sviluppo Territoriale volto **all'accelerazione della spesa in conto capitale**, si dà mandato all'Unità di Verifica (UVER) di condurre, in stretta collaborazione e consultazione con le altre strutture del DPS, l'istruttoria sul programma infrastrutture strategiche.

Le fasi salienti possono essere schematizzate come segue:

– definizione di un modello apposito di scheda di rilevazione dei dati relativi ai singoli interventi;
– assegnazione di ciascun intervento a squadre composte da un componente ed un assistente UVER;
– costruzione di un database in Ms Access con le seguenti caratteristiche: (i) possibilità di modificare i dati riservata al solo titolare della scheda; (ii) aggiornamenti continui; (iii) elaborazioni di sintesi in tempo reale;
– compilazione delle schede partendo da informazioni contenute nelle varie banche dati accessibili, nei rapporti di verifica compilati negli anni precedenti dall'UVER e acquisite tramite continui contatti diretti con i vari Enti.

Figura 1 - PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE - STATO ISTRUTTORIA



Dall'elenco degli interventi contenuti nel PIS, UVER seleziona le 63 voci riferite al Mezzogiorno, scomponendole poi, per successive approssimazioni, in 179 interventi puntuali, per un costo totale di 47.968,26 Meuro.

A seguito di questo lavoro, tra gli interventi puntuali sono giudicati eleggibili al finanziamento i progetti che presentano i seguenti criteri rigorosamente automatici:

1. necessità di risorse finanziarie aggiuntive per consentire la completa realizzazione del progetto;
2. capacità di produrre spesa per gli anni 2004 e/o 2005.

In aggiunta a questi due criteri automatici l'UVER si assume la responsabilità di esprimere un proprio giudizio di affidabilità sulla stima di spesa, il quale, affinché l'intervento sia considerato eleggibile, deve essere maggiore di insufficiente.

Inoltre, viene individuato un gruppo di progetti di riserva, non compresi nel PIS, ma in possesso delle due caratteristiche sub 1 e sub 2, e quindi eventualmente utilizzabili per una manovra di accelerazione della spesa.

L'istruttoria su questi progetti di riserva viene effettuata direttamente da ANAS e DG Reti del MIT, senza la partecipazione attiva di UVER che si limita a recepire i dati trasmessi.

Il giudizio sulla stima di spesa viene espresso:

– sulla base dello stato di avanzamento della progettazione relativa al singolo intervento;

– sulla base delle coerenza interna dei programmi di spesa presentati dagli Enti attuatori.

Successivamente le schede di progetto compilate in versione definitiva vengono consegnate al MIT affinché la conformità dei dati riportati sia certificata dal MIT stesso e dai singoli Enti attuatori.

Per fornire informazioni sintetiche sui progetti eleggibili è stato elaborato un particolare indice sintetico, l'**indice di accelerazione**, che viene illustrato in dettaglio più oltre.

A livello generale va richiamata l'attenzione sulle dimensioni globali della manovra che è stata istruita, con investimenti aggiuntivi per 4.285 Meuro e produzione di una spesa aggiuntiva pari a 306 Meuro nel 2004 e 1.528 Meuro nel 2005. Tali cifre equivalgono per il 2004 allo 0.2 ‰, e per il 2005 al 1.2 ‰ del PIL 2002 ai prezzi di mercato. Considerando un prevedibile effetto moltiplicatore pari a 2.5 tali percentuali salgono allo 0.61 ‰ e al 3.04 ‰.

Dall'altro lato va però affermato con estrema chiarezza che l'effettiva realizzabilità di tale manovra dipende totalmente dalla capacità dell'Amministrazione nel suo complesso di garantire un avanzamento sulle opere di circa 5 volte superiore alle migliori performance che risultano dai dati pregressi.

Le previsioni di spesa prospettano infatti una progressione che non trova riscontro nel passato. Una tale rottura si spiega, in particolare, con le novità normative riguardo l'appalto delle grandi opere. Esse hanno portato ad una notevole crescita dimensionale dei lotti affidati, rendendo possibile un salto organizzativo in direzione di una maggiore efficienza tecnico-operativa.

Da parte sua, l'UVER porrà in essere le necessarie attività di accompagnamento ed assistenza alle amministrazioni responsabili al fine di accelerare l'avvio, l'ultimazione e l'entrata in funzione dei progetti finanziati.

V.2. L'Indicatore di Accelerazione utilizzato per la graduatoria PIS

V.2.1. Sintesi metodologica

Al fine di stabilire la graduatoria degli interventi del PIS (Programma Infrastrutture Strategiche) è stato utilizzato un

Indicatore di Accelerazione

$$IA = \alpha \cdot {}^{'}I^{R} + \beta \cdot {}^{'}I^{A} + \gamma \cdot {}^{'}I^{S}$$

costruito in modo composto come media ponderata di tre indici standardizzati:

1. l'**Indice di Redditività**, che stima per ciascun progetto l'efficacia in termini di spesa delle ulteriori risorse richieste;
2. l'**Indice di Anticipazione**, che valuta i progetti in base alla "prossimità" nel tempo della spesa generata;
3. l'**Indice di Spesa**, che tiene conto della dimensione assoluta della spesa prevista.

V.2.2. Gli indici

L'Indice di Redditività

È dato dal rapporto tra la stima della spesa nel biennio 2004-2005 e il complesso delle ulteriori risorse richieste per ciascun intervento:

Indice di Redditività

$$I_i^R = \frac{S_i^{2004} + S_i^{2005}}{URR_i}$$

dove i rappresenta il generico i-mo intervento, e rappresentano la rispettiva previsione di spesa per i due anni, mentre URR_i indica l'ammontare delle ulteriori risorse richieste.

Intervallo di variazione

$$0 < I_i^R < \infty$$

A valori maggiori dell'indice corrisponde un miglior risultato di spesa dell'intervento.

L'Indice di Anticipazione

Una misura della capacità di anticipare nel tempo la distribuzione della spesa è individuabile nell'ammontare complessivo dell'accumulazione annua della spesa, ovvero:

$$m_i^A = \sum_{a=2004}^{\gamma} \sum_{a=1}^{\alpha} S_i^a$$

dove γ indica l'ultimo anno di spesa di ogni intervento.

Un indice derivato da questa misura è il seguente:

$$I_i^A = \frac{\sum_{\alpha=2004}^{\gamma} \sum_{a=1}^{\alpha} S_i^a}{\sum_{\alpha=2004}^{\gamma} S_i^{\alpha}}$$

Per ciascun intervento, questa misura risulta maggiore quanto maggiore è la spesa nei primi anni, fino a raggiungere il valore massimo nel caso di spesa completamente attribuita solo al primo anno:

$$I_i^A = \frac{\sum_{\alpha=2004}^{\gamma} \sum_{a=1}^{\alpha} S_i^a}{\sum_{\alpha=2004}^{\gamma} S_i^{\alpha}} = \frac{S_i^{2004}}{S_i^{2004}} = 1$$

Considerando il solo biennio 2004-2005, la formula si riduce a:

$$I_i^A = \frac{\sum_{\alpha=2004}^{2005} \sum_{a=1}^{\alpha} S_i^a}{\sum_{\alpha=2004}^{2005} S_i^{\alpha}} = \frac{S_i^{2004} + (S_i^{2004} + S_i^{2005})}{S_i^{2004} + S_i^{2005}} = \frac{S_i^{2004}}{S_i^{2004} + S_i^{2005}} + 1$$

A meno del valore unitario additivo, l'indice per il biennio in considerazione può essere definito per ogni intervento come:

Indice di Anticipazione

$$I_A = \frac{S_i^{2004}}{S_i^{2004} + S_i^{2005}}$$

che assume quindi la forma di un indice di composizione, indicando la quota di spesa prevista nel 2004 rispetto al totale della spesa prevista nel biennio 2004-2005.

Intervallo di variazione

$$0 < I_i^A \leq 1$$

A valori maggiori dell'indice corrisponde una maggiore capacità di anticipazione.

L'Indice di Spesa

La struttura dei due precedenti indici non permette di tener conto della dimensione assoluta di spesa per ogni intervento nel biennio. Questa caratteristica viene colta da un ulteriore strumento:

Indice di Spesa

$$I_i^S = \log(S_i^{2004} + S_i^{2005})$$

definito come logaritmo del valore assoluto della spesa nel biennio 2004-2005.

La trasformazione logaritmica è resa necessaria dalla variabilità della spesa su diversi ordini di grandezza al fine di rendere confrontabile quest'indice con i precedenti.

Intervallo di variazione

$$0 < I_i^S < +\infty$$

V.2.3. La standardizzazione

Allo scopo di sintetizzare e comparare l'informazione fornita da questi tre indici risulta necessaria un'operazione di standardizzazione.

La standardizzazione consente di esprimere ciascun indice in forma adimensionale ma dipendente dall'insieme di interventi su cui viene applicato il procedimento.

Il metodo qui utilizzato è quella della normalizzazione dei valori secondo la trasformazione:

$$Z_i = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$$

dove μ rappresenta la media dei valori originali X_i, σ la loro deviazione standard[14], mentre Z_i sono i nuovi valori normalizzati. La distribuzione dei valori normalizzati di questi nuovi indici (indicati ora come $'I^R, 'I^A, 'I^S$) avrà lo stesso valor medio (100) e uguale deviazione standard (50).

[14] La deviazione standard di una distribuzione di n valori Xi di media è: $\sigma = \sqrt{\sum_i (X_i - \bar{X})^2 / n}$

UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Relazione sull'attività svolta nel 2002

INTRODUZIONE

Questa Relazione rende conto delle attività svolte dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) nel corso del 2002.

In tale anno l'attività dell' UVER si è concentrata sui seguenti campi di indagine:

– Criticità di progetti dei Fondi strutturali comunitari;
– Verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS 2000-2006;
– Controllo di qualità del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali comunitari 2000-2006;
– Interventi finanziati con le risorse di cui alla legge n.208/1998 (completamenti);
– Programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (art.20 L. 67/88 e L. 135/90);
– Intervento straordinario nel Mezzogiorno (L. 64/86 – convenzioni ex Agensud).

Di questo si parlerà ampiamente nei corrispondenti sei capitoli in cui si articola la relazione.

1. L'ATTIVITÀ CONNESSA AI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI

1.1. Oggetto e obiettivi dell'attività dell'UVER

Oggetto dell'attività è il "Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006" (QCS).

Avviato nel dicembre 1998 e approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, il QCS costituisce il documento di programmazione delle risorse dei fondi strutturali destinate alle regioni italiane in ritardo di sviluppo. Esso contiene la strategia, le priorità di azione ed i relativi obiettivi specifici, definendo la partecipazione dei Fondi strutturali comunitari e le altre risorse finanziarie.Esso si attua attraverso 14 programmi operativi (PO), di cui 7 regionali (POR), e 7 nazionali (PON).

Obiettivo dell'attività dell'UVER è l'analisi dei programmi e dei relativi progetti inseriti nel QCS, volta all'individuazione delle criticità realizzative e alla formulazione di proposte per il loro superamento ai fini del pieno impiego dei fondi comunitari.

Proseguendo l'attività svolta negli anni precedenti per il QCS 1994-1999, nel 2002 l'UVER ha esteso al QCS 2000/2006 la collaborazione con le autorità responsabili dei programmi (Direttiva del Ministro 2002 - DPS – Obiettivo di policy: rilancio dell'economia – Attività 2).

Nel corso del 2002, l'attenzione dell'UVER si è concentrata su alcuni settori - il ciclo integrato dell'acqua, i trasporti, i beni culturali - e su alcuni programmi – i POR Campania, Sicilia e Molise, il PON Trasporti - considerati più a rischio.

1.2. Identificazione dei progetti "critici"

Il servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari ha chiesto alle Autorità di Gestione dei Piani operativi regionali (POR) e dei Piani operativi nazionali (PON) del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000/2006 di comunicare, possibilmente entro il 30 settembre, la lista dei progetti da sottoporre alle verifiche che l'UVER avrebbe comunque effettuato al fine di individuare e, ove possibile, rimuovere gli elementi ostativi ad una piena realizzazione.

Tali comunicazioni sono pervenute soltanto da parte delle Autorità di Gestione:

– del PON "La scuola per lo sviluppo" (09.10.2002), che non ha riscontrato criticità di particolare natura;
– del POR Molise (11.11.2002) che ha indicato alcuni progetti da sottoporre ad eventuale verifica.

In parallelo, prima in attesa e poi in assenza di segnalazioni, si è tentato di identificare i progetti sulla base delle informazioni disponibili.

Si è recepito che non vi sarebbero programmi a rischio di disimpegno automatico al 31.12.2002, e che non erano disponibili, al momento, gli elenchi dei progetti "coerenti" che dovrebbero essere in corso di realizzazione.

Il Servizio PFSC ha indicato come "critici" i progetti dell'Autostrada Messina-Palermo, per i quali il Consorzio realizzatore ha lamentato ritardi nei flussi finanziari provenienti dall'ANAS, e quelli dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Si è ritenuto:

– di concentrare l'attenzione su alcuni settori (ciclo integrato dell'acqua, trasporti, beni culturali) e su alcuni programmi (POR Campania, Sicilia e Molise; PON Trasporti) considerati più a rischio;

– di prendere in esame i Rapporti annuali di esecuzione al 31.12.2001, i dati di monitoraggio del "Monit" e quelli della banca dati "Intese".

Dai Rapporti annuali di esecuzione e dalla banca dati Intese si sono potute trarre solo indicazioni di carattere generale.

Soprattutto a seguito dell'esame critico degli elenchi dei progetti della banca dati IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato), effettuato sulla base della pregressa esperienza UVER, sono emerse una serie di indicazioni puntuali.

Sulla base dei progetti individuati sono state contattate informalmente le Autorità di Gestione e sono state concordate le modifiche da apportare alle liste.

1.3. Principali risultati delle verifiche

I.3.1. POR Campania

Dei 12 progetti individuati in origine la metà è stata stralciata dall'elenco delle visite da effettuare in quanto:

- due progetti sono risultati duplicazioni di altri progetti già inseriti nel monitoraggio;
- due progetti sono risultati non coerenti con la misura o con il POR;
- due progetti sono stati già rendicontati nel POP 1994/1999.

Ne derivano ovvie riflessioni sul sistema di monitoraggio regionale che poi confluisce in quello IGRUE da cui sono stati rilevati i dati.

L'elenco dei progetti residuale è stato integrato, d'accordo con i responsabili regionali, pervenendo ad identificare 11 progetti da verificare.

Le problematiche di carattere generale riscontrate sono state le seguenti:

1. dubbia ammissibilità al cofinanziamento di tutte o parte delle spese, nel caso di concessione in gestione di acquedotti, in relazione alle problematiche relative alla gestione dei servizi pubblici locali (art.35 L. 448/2001 e Comunicazione della Commissione europea n.2329 del 26/6/02) ed agli investimenti generatori di entrate consistenti ed, in subordine, al problema dell'eligibilità degli oneri di concessione forfetari e dell'IVA
2. dubbia ammissibilità delle spese forfetarie per incarichi professionali a personale interno all'Amministrazione. Tali spese si ritrovano certamente in tutti i progetti gestiti dalle Soprintendenze ma si possono trovare anche in progetti di altri settori;

3. potenziali criticità relative ai flussi finanziari, analoghe a quelle risolte nel periodo 1994/1999 e legate alla lunghezza dell'iter procedurale dei trasferimenti dalla Regione alle Soprintendenze. Tali criticità non sono al momento presenti, ma probabili alla fine del periodo 2000/2006 specie per i progetti molto polverizzati.

Per le prime due problematiche si ritiene opportuno, in questa fase iniziale della programmazione 2000/2006, far chiarezza a beneficio delle Autorità di gestione attraverso un confronto con il Servizio PFSC e, se necessario, con la Commissione anche attraverso un esame da parte del Gruppo di lavoro "Ammissibilità della spesa" del Comitato di Sorveglianza del QCS.

Per risolvere il terzo problema si potrebbe seguire una strada simile a quella percorsa nel passato – "cessione di credito" da parte delle Soprintendenze con propri decreti a favore dei beneficiari ultimi a valere sui finanziamenti da queste vantati nei confronti della Regione - o, meglio, ipotizzare un unico trasferimento dalla Regione alla Soprintendenza.

I.3.2. POR Molise

Dalle visite effettuate non sono emerse problematiche di carattere generale.

I.3.3. POR Sicilia

Dei progetti individuati in origine uno solo è stato stralciato dall'elenco delle visite da effettuare in quanto il dato anomalo (Monit) relativo ai pagamenti si è verificato essere frutto di un mero errore materiale.

L'elenco dei progetti residuale è stato integrato su proposta della Regione pervenendo a 6 progetti da verificare.

Per i notevoli problemi caratterizzanti i singoli progetti e le relative proposte si rinvia alle singole schede di verifica.

Per i problemi di carattere sistemico si rileva quanto segue:

– dubbia ammissibilità al cofinanziamento nel caso di concessione in gestione della depurazione delle acque in relazione alle problematiche indicate nell'analogo punto relativo alla Regione Campania;

– ridotta rilevanza del lamentato ritardo nei flussi finanziari del circuito CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS, Consorzio Autostrade Siciliane in relazione sia all'entità della frazione (10 miliardi di lire) di anticipazione che rimane a disposizione del Consorzio che alle entrate del Consorzio stesso. Tali disponibilità permettono la regolarità dei pagamenti alle imprese appaltatrici. Attualmente il periodo di circa 4/5 mesi che intercorre tra la data della richiesta da parte del Consorzio e la data dell'accredito delle rate dall'equivalente di 40 miliardi di lire relative all'insieme di tutti i lavori in corso, costituisce un limite temporale non superabile a pena del collasso del sistema. Considerato che tale periodo sembra essere non comprimibile, si propone di ridurre da 40 a 10 l'equivalente in miliardi di lire dell'ammontare di spesa oltre il quale il Consorzio possa chiedere il rimborso.

I.3.4. PON Trasporti

L'elenco dei progetti proposti coincide con quello dei progetti visitati.

Per i problemi di sistema si rileva quanto segue:

– la problematica ammissibilità ai finanziamenti degli importi relativi all'IVA, una volta avvenuta la trasformazione dell'ANAS in società per azioni. Qualora l'IVA non venisse ritenuta ammissibile si ridurrebbe del 20 per cento l'importo cofinanziabile attualmente imputato al PON. Il problema, qualora non fosse stato già affrontato, merita l'attenzione del Servizio PFSC;

– l'assenza nei singoli tabelloni di cantiere della pubblicità al cofinanziamento imposta dalla normativa comunitaria. Tale omissione è stata contestata ma non recepita dall'ANAS.

II. IL PROGRAMMA DI VERIFICA DELL'EFFICACIA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO DEL PON ATAS 2000-2006

II.1 Oggetto dell'attività e sintesi dei risultati

La "pista di controllo", elaborata dall'Autorità di gestione sulla base delle disposizioni contenute nell'art.10 Reg. CE 438/2001, è uno strumento operativo che descrive i percorsi dell'attività di gestione e del controllo di primo livello.

L'UVER, in qualità di organismo indipendente, ha la responsabilità della verifica sistematica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo.

Il primo programma di verifiche ha preso in esame 236 operazioni ammissibili, dalle quali è stato estratto un campione di 15 operazioni (6,36 per cento del totale), per un complessivo di spesa di circa 2,5 milioni di euro (13,36 per cento del totale).

Tra le 15 operazioni controllate, undici sono risultate "realizzate", mentre quattro erano "in corso", secondo i termini previsti. Per queste ultime si è constatata una discordanza tra i dati rilevati in loco con quelli presenti nella banca dati Monit 2000.

Le criticità rilevate sono state classificate nelle seguenti tipologie:

– ritardi nel pagamento del saldo finale;

– difficoltà a definire la procedura di rendicontazione;

– difficoltà a individuare il Beneficiario finale.

Il programma svolto nel secondo semestre del 2002 ha consentito di affinare l'impostazione della metodologia di verifica, con particolare riguardo alle criticità rilevate, delle quali si terrà conto in sede di elaborazione dei successivi campioni di controllo.

II.2. Il quadro normativo di riferimento

Nel Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), approvato dalla Commissione Europea con decisione n.C(2001) 635 del 22 marzo 2001, sono definite le funzioni in materia di controlli (cfr. punto 6.4.6), sinteticamente riconducili alle seguenti attività:

– gestione e controllo (di primo livello);

– pagamento;

– verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo (controllo di II livello).

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art.38 del Regolamento (CE) n.1260/1999, è attribuita all'Autorità di Gestione (Ministero dell'Economia e delle Finanze - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari) e/o agli Organismi da essa delegati in base alla normativa nazionale vigente.

In relazione a quanto sopra, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono state delegate le funzioni di gestione, controllo e pagamento dell'asse II: "Formazione della Pubblica Amministrazione ed azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro e l'adeguamento del sistema formativo".

A sua volta, lo stesso Ministero del lavoro ha sottoscritto una convenzione di delega al Dipartimento della Funzione Pubblica delle funzioni di gestione e

controllo della misura II.2: "Sviluppo ed adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei Fondi Strutturali".

È previsto infine, che le Amministrazioni sopraindicate sottoscrivano con altre Amministrazioni o con altri organismi (associazioni di categoria o enti) ulteriori convenzioni e/o protocolli d'intesa per l'attuazione di alcune specifiche azioni.

Al fine di regolamentare i rapporti tra Autorità di Gestione e gli Organismi delegati, nel Complemento di programmazione del PON ATAS viene specificato che "in tutte le convenzioni dovrà essere riportato l'obbligo per tutti i sottoscrittori di sottoporsi ai controlli che l'UVER vorrà eseguire in applicazione della normativa comunitaria", in quanto l'Unità di verifica, oltre alla esecuzione dei controlli a campione (di II livello), previsti dall'art.10 del Reg. CE 438/2001, dovrà provvedere anche al rilascio della dichiarazione di cui all'art.38, par.1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n.1260/99, da presentare a conclusione dell'intervento.

II.3. La "pista di controllo"

L'Autorità di gestione, sulla base delle disposizioni di cui all'art.7, Reg. CE 438/2001, dettagliate nell'allegato I al medesimo regolamento, nonché della descrizione del sistema di gestione e controllo di cui all. art.5 Reg. CE 438/01, integralmente recepita nel Complemento di Programmazione, ha elaborato la "pista di controllo" , che descrive i percorsi dell'attività di gestione e del controllo di primo livello. Detti percorsi prendono in esame le attività procedimentali poste in essere per singola operazione presso le seguenti strutture:

– Autorità di gestione;
– Organismo responsabile (intermedio);
– Autorità di pagamento;
– Beneficiario finale.

II.4. L'attività di controllo dell'UVER

L'UVER, in qualità di organismo indipendente, ha pertanto la responsabilità della verifica sistematica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del programma, da effettuarsi nel corso della gestione e, in ogni caso, prima della liquidazione finale degli interventi. Ai sensi del Reg. CE 438/01, le verifiche devono riguardare almeno il 5 per cento della spesa totale ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, la cui tipologia terrà presenti:

– progetti di vario tipo e dimensione;
– il rischio individuato;
– le concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
– l'applicazione pratica e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
– la concordanza tra un adeguato numero di registrazioni e i pertinenti documenti giustificativi;
– la rispondenza della natura degli impegni e dei tempi di esecuzione delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

L'art.13 del Reg. CE 438/01 prescrive che entro il 30 giugno di ogni anno "gli Stati membri informano la Commissione in merito all'applicazione, nel corso dell'anno precedente, degli artt.10, 11 e 12, indicando anche eventuali integrazioni o aggiornamenti da apportare ai propri sistemi di gestione e controllo".

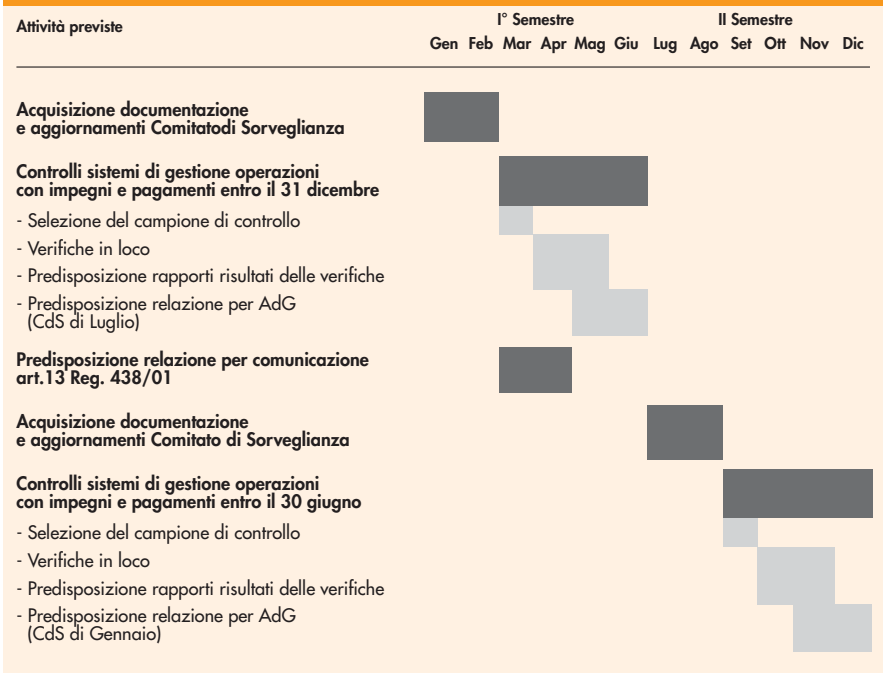
I Comitati di Sorveglianza si svolgono ordinariamente con frequenza semestrale e, nel caso specifico del PON ATAS, nei mesi di gennaio e luglio. L'UVER, pertanto, effettua programmi semestrali di controllo, in relazione agli impegni ed ai pagamenti alle date del 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno, con inizio dal II semestre del 2002.

Come riportato nello schema allegato (Tavola II.1), ogni programma di controllo prevede l'esecuzione delle seguenti attività:

– selezione del campione di controllo;
– verifiche in loco;
– predisposizione dei rapporti di verifica;
– predisposizione di una relazione all'Autorità di Gestione contenente l'analisi dei risultati della verifica:
  • situazione attuativa;
  • identificazione delle eventuali irregolarità riscontrate;
  • analisi delle sistematicità delle irregolarità;
  • misure preventive e correttive.

Infine entro il mese di aprile, dovrà essere elaborata la relazione sui controlli effettuati nell'anno precedente (art.13 del Reg. CE 438/01).

Tavola II.1 - SCADENZARIO ANNUALE DELLE ATTIVITÁ



II.5. Il primo programma di verifica dell'UVER

L'UVER è stata abilitata dall'IGRUE all'elaborazione interattiva delle informazioni presenti nel database Monit 2000, in modalità web, tramite il "sistema esperto" di analisi dati "Business Objects". Pertanto, è possibile selezionare il dettaglio del campo di indagine sulla base della struttura di classificazione (codici/descrizioni) delle operazioni.

Al fine della estrazione dei campioni, di cui all'art.10 del Reg. CE 438/01, il campo di indagine viene elaborato semestralmente (nei mesi di settembre e di marzo) con riferimento ai dati immessi dall'Autorità di Gestione e dagli Organismi intermedi per gli impegni e i pagamenti (rispettivamente, al 30 giugno e al 31 dicembre) riguardanti le singole operazioni.

Per l'esecuzione del primo programma di verifiche, sono state prese in esame le 236 operazioni ammissibili al 30.06.2002 (impegni e pagamenti) per un importo totale di Euro 37.022.772,40 in termini di impegni e di Euro 18.839.038,98 di pagamenti, per le quali risultavano essere stati immessi i relativi dati (nel database Monit 2000, esclusa la misura II.2 gestita dalla P.C.M. - Dipartimento della Funzione Pubblica) al 25.09.2002.

Il campione delle operazioni da controllare è stato estratto con una metodologia che ha tenuto conto:

– degli strati relativi ai principali beneficiari finali;
– della estrazione casuale delle operazioni determinate su base proporzionale;
– dell'inclusione di una operazione segnalata dall' Autorità di Gestione, perché associata ad un fattore di rischio.

È stato così estratto un campione di 15 operazioni, per un complessivo di spesa (sostenuta al 30.06.2002) di Euro 2.516.783,24, pari al 13,36 per cento della spesa totale riferita alle 236 operazioni prese in esame.

II.6. Svolgimento delle verifiche

Prima di avviare le verifiche in loco, è stato operato un confronto con l' Autorità di Gestione (Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali) e l'Organismo intermedio responsabile del FSE (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Ufficio Centrale per l'Orientamento e la Formazione Professionale – UCOFPL) sulle informazioni acquisite tramite il sistema informativo Monit 2000.

Poiché su una operazione si sono dovuti associare i dati presenti nel Sistema stesso con le informazioni successivamente comunicate dal Ministero del Lavoro, necessarie per l'individuazione dell'oggetto dell'operazione e del Beneficiario finale, la verifica il loco di detta operazione è stata eseguita nel mese di febbraio 2003.

La "check list", predisposta in modo specifico per i rapporti di verifica del PON ATAS, ha recepito, in particolare, gli orientamenti di "audit" dei competenti Organismi nazionali e comunitari.

II.7. Risultati di verifica

Con riferimento allo stato attuativo delle operazioni controllate, undici sono risultate "realizzate", mentre quattro erano "in corso", secondo i termini previsti.

Al riguardo, per le undici operazioni "realizzate", si è riscontrata, per i pagamenti eseguiti dal Beneficiario finale, la sostanziale corrispondenza dei dati rilevati in loco con quelli estratti dal database Monit 2000.

Per le operazioni risultate "in corso", si è invece constatata una discordanza tra i dati rilevati in loco con quelli di Monit 2000, in quanto, all'atto della verifica, per tre casi le somme indicate si riferivano non a pagamenti ma a trasferimenti di anticipi ai Beneficiari finali, mentre per un caso il dato inserito è risultato errato. Gli importi, trasferiti per le dette operazioni, non sono risultati, comunque, ancora oggetto delle certificazioni di spesa presentate dai Beneficiari finali all'Autorità di Pagamento.

Le criticità rilevate sono state classificate con le seguenti tipologie:

– ritardi nel pagamento del saldo finale;

– difficoltà a definire la procedura di rendicontazione;

– difficoltà ad individuare il Beneficiario finale.

Particolare attenzione va posta alle due situazioni nelle quali si è riscontrata la "difficoltà a definire la procedura di rendicontazione". Per tali casi, riguardanti entrambi la esecuzione diretta, da parte di enti pubblici, di attività cofinanziate, si evidenzia un potenziale fattore di rischio connesso, appunto, alle modalità di rendicontazione.

III. IL CONTROLLO DI QUALITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI

III.1 Obiettivo e metodo

Nell'ambito dell'attività di sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno (*QCS) 2000-2006*, l'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) svolge una funzione di supporto all'Autorità di Gestione e al Comitato di Sorveglianza del QCS.

Tale funzione consiste in "…verifiche mirate al controllo di qualità dei sistemi strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006".[1]

Questa funzione si esplica attraverso la validazione e il controllo di qualità delle procedure di raccolta, aggregazione e trasmissione dei dati "al fine di verificarne la coerenza, la sicurezza e l'affidabilità mediante controlli casuali su campioni significativi di informazioni". Una specifica procedura permette l'individuazione tempestiva dei "punti di crisi".[2]

Per rispondere a tale mandato, nel dicembre 2001, l'UVER ha prodotto e trasmesso, a tutte le strutture interessate e alla Commissione Europea, il documento *Il controllo di qualità del Sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali Comunitari per il periodo 2000-2006*, contenente la metodologia e il conseguente piano di attività.

Quest'ultimo, sviluppato su base pluriennale, è suddiviso in tre fasi:

la prima, "Indagine sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema di monitoraggio", consiste nella realizzazione di una indagine mirata a valutare le caratteristiche delle risorse (umane e informatiche) e l'organizzazione dei sistemi di monitoraggio e dei flussi informativi tra le varie istanze del processo di produzione dell'informazione, per ciascun Programma Operativo;

la seconda, "Indagine sulla performance del sistema di monitoraggio", ha lo scopo di misurare e identificare eventuali punti critici del processo di monitoraggio attraverso indicatori di performance che possono essere considerati come "segnali" (proxy) della qualità dei dati;

la terza, "Indagine sulla qualità dei dati di monitoraggio", consiste nella valutazione campionaria della qualità come funzione della distanza tra il dato registrato nel sistema di monitoraggio e il dato "vero", cioè quello che si sarebbe dovuto ottenere applicando correttamente la normativa.

Dette fasi sono logicamente e temporalmente collegate. In particolare la rilevazione sulle caratteristiche dei sistemi di monitoraggio è propedeutica alle altre due fasi, poiché costituisce la base conoscitiva sulla disponibilità delle informazioni necessarie alla loro implementazione ed ha, inoltre, lo scopo di consentire un migliore adattamento del piano di lavoro alle condizioni reali riscontrate sul campo.

---

[1] Cfr. QCS, capitolo 6, paragrafo 6.4, punto 6.4.3, 2, 2000.
[2] Cfr. QCS, capitolo 6, paragrafo 6.4, punto 6.4.4, 2, 2000.

Successivamente alla redazione del succitato documento metodologico, è stato dato inizio all'attività operativa della prima fase del lavoro (rilevazione dei dati sulle caratteristiche dei sistemi di monitoraggio) ed alla messa a punto degli strumenti conoscitivi e degli indicatori sulla base delle informazioni acquisite.[3]

L'analisi di qualità dei sistemi di monitoraggio ha evidenziato una marcata eterogeneità delle procedure di monitoraggio. Pur costituendo una ricchezza in termini di soluzioni, tale eterogeneità pone problemi di confrontabilità di sistemi e di definizione di uno standard comune.

Al riguardo, è attualmente allo studio un approfondimento in merito alla possibilità concreta di rendere disponibili e confrontabili i dati per il calcolo degli indicatori di performance e quelli per la valutazione della qualità derivanti dai controlli di II livello.

III.2 L'indagine dell'UVER sull'organizzazione e le caratteristiche dei sistemi di monitoraggio

III.2.1. Modelli di monitoraggio e di rilevazione

L'indagine ha avuto l'obiettivo non solo di raccogliere i dati, ma anche di mettere a punto i modelli di rilevazione, il metodo di intervista, i concetti utili per l'analisi e la rappresentazione statistica del sistema di monitoraggio, descritto non solo come un fenomeno di "stato" ma anche in termini di "flussi".

Una distinzione è stata operata tra i concetti di *sistema di monitoraggio* e di *sistema informativo*, dove il primo assume un'accezione più ampia del secondo, che è limitato al *software* che supporta le *funzioni* del monitoraggio. Ad ogni sistema di monitoraggio di un POR o di un PON può essere associato più di un sistema informativo.

Un altro concetto che è stato introdotto è quello di *processo* di monitoraggio, definito come la sequenza delle operazioni necessarie al trattamento dei dati di monitoraggio: sequenze differenti definiscono processi differenti. Un sistema di monitoraggio può essere costituito da più processi; ad ogni processo è associato un sistema informativo anche se uno stesso sistema informativo può essere utilizzato da più processi.

È possibile, infatti, che nell'organizzazione interna dei flussi di informazione di un POR/PON, il sistema informativo di monitoraggio sia composto da più subsistemi (ad esempio per tipo di Fondo), ovvero da più processi di produzione dei dati, dove il sub-sistema informativo è rappresentato da un database (o archivio informativo) che possiede le seguenti caratteristiche:

– è alimentato con i dati dei beneficiari finali;

– è utilizzato per conservare le informazioni;

---

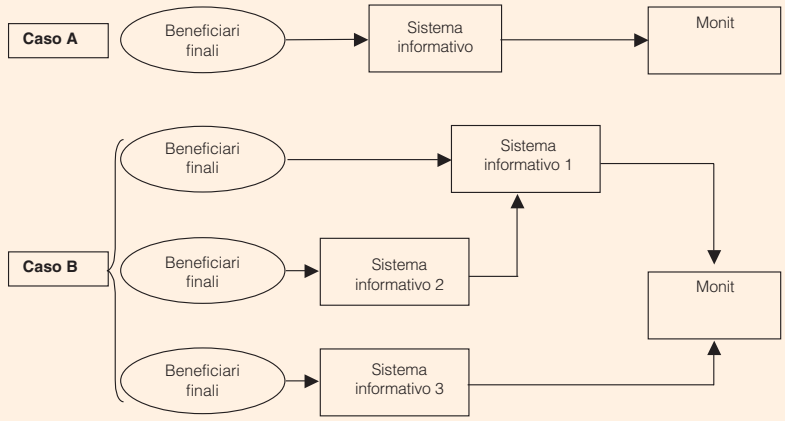
[3] L'UVER ha anche operato in sinergia con l'UVAL ai fini della metodologia e delle verifica sul campo dell'indicatore A4 per la "premialità", il quale richiede, che le Amministrazioni regionali abbiano inviato mediante trasferimento telematico i dati di monitoraggio da parte di almeno il 50 per cento dei beneficiari finali individuati alla data della verifica e per un importo pari ad almeno il 60 per cento del totale della spesa effettuata alla data della verifica (30.09.2002).

– è utilizzato per fornire informazioni relative ai singoli progetti o aggregate a livello superiore (ad esempio, la misura) ad altro database della amministrazione o direttamente a Monit 2000.

In altri termini, un sub-sistema si compone di un input, di un archivio di memorizzazione e di un output.

Nella Figura III.1 sono stati schematizzati, a titolo di esempio, due casi, A e B. Nel caso A tutti i beneficiari finali alimentano un solo sistema informativo: esiste quindi un solo processo. Nel caso B tre diverse tipologie di beneficiari finali alimentano tre sistemi informativi di cui due dialogano direttamente con Monit, mentre il terzo cede le informazioni al primo sistema informativo. I processi sono tre, di cui due utilizzano lo stesso sistema informativo 1.

FIGURA III.1 MODELLI DEI SISTEMI DI MONITORAGGIO



L'acquisizione delle informazioni necessarie per conoscere e rappresentare l'organizzazione e le caratteristiche dei sistemi di monitoraggio dei PON e dei POR, è stata effettuata mediante modelli di rilevazione, le cui principali aree conoscitive sono:

– l'organizzazione del sistema di monitoraggio;
– l'organizzazione dei flussi informativi;
– l'organizzazione e le caratteristiche delle risorse utilizzate nel monitoraggio (umane e informatiche);
– le attività formative poste in essere ai fini dell'attività di monitoraggio;
– le caratteristiche del sistema informativo utilizzato per il monitoraggio;
– i dispositivi di sicurezza adottati per la conservazione dei dati di monitoraggio;
– la conservazione di informazioni per gli indicatori di performance del sistema di monitoraggio, nonché la costruzione di indicatori di criticità dello stesso;
– gli aspetti inerenti la diffusione delle informazioni.

III.2.2. Rilevazione delle informazioni

L'indagine dell'UVER si è sviluppata in fasi successive:

– nelle prime due fasi è stato testato il modello di rilevazione e sono stati acquisiti i dati relativi ai POR ed ai PON;

– nella terza fase è stato utilizzato un nuovo modello di rilevazione e sono state aggiornate le informazioni già rilevate nella prima fase.

In particolare, la prima fase ha interessato i POR delle Regioni Campania, Basilicata, Calabria, Molise, Puglia Sardegna e Sicilia e i PON dell'allora Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e dell'allora Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

La seconda fase di rilevazione, ha riguardato le Amministrazioni Centrali titolari dei PON Pesca, Sicurezza, Assistenza Tecnica, Trasporti e Istruzione.

Con la terza si è provveduto agli aggiornamenti relativi ai POR/PON della prima tornata.

III.2.3. Primi risultati della rilevazione: un'analisi comparativa tra i sistemi di monitoraggio

Nelle Tavole seguenti sono riportati alcuni indicatori, calcolati distintamente per i POR e i PON, che sono stati utilizzati per la descrizione del Sistema complessivo di monitoraggio del QCS 2000-2006.

Questi dati possono essere utilizzati anche per una analisi comparata dei singoli sistemi, con particolare riferimento agli aspetti ed alle caratteristiche del sistema di monitoraggio, che possono meglio rappresentarne la "qualità" nel suo complesso.

Nelle Tavole III.1. e III.2. sono riportate le *caratteristiche generali* dei sistemi di monitoraggio.

Cinque dei sette POR utilizzano sistemi informativi *locali* e *proprietari*[4] di diversa efficienza e complessità. Solo in tre casi, essi assumono le caratteristiche di genera-

Tavola III.1 - CARATTERISTICHE GENERALI DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - POR

Regioni	Processi (Numero)	Sistema informativo			Fondi gestiti	Stato del sistema		
		Sistema Locale						
		Esistenza di Sist. locale	Esistenza di Sist. Proprietario	Monit	Solo QCS = 1 QCS + altri = 2	Monit	Monit BF	Locale
Puglia	2	Sì	Sì		1			A regime
Molise	1	No		Monit e BF	1	A regime	sperimentale	
Campania	4	Sì	No	Monit	1	A regime		A regime
Calabria	3	Sì	Sì		1			A regime
Basilicata	2	Sì	Sì		2			A regime
Sicilia	3	No		Monit e BF	2	A regime	Sperimentale	
Sardegna	2	Sì	No	Monit e BF	1	Sperimentale	Da installare	A regime

[4] Si intende per sistema proprietario un insieme di procedure informatiche articolate secondo un modello logico definito, sviluppato ad hoc in un ambiente di programmazione per rispondere a esigenze specifiche dell'utente

Tavola III.2 - CARATTERISTICHE GENERALI DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - PON

PON	Sistema informativo		Fondi gestiti	Stato del sistema		
	Esistenza di locale	Monit QCS + altri = 2	Solo QCS = 1	Monit	Monit BF	locale
Pesca	Sì		2			A regime
Attività Produttive	Sì		1			A regime
Sicurezza	Sì		1			A regime
Trasporti		Monit 2000	1	In via di implementazione		
Ricerca	Sì		1			A regime
Istruzione	Sì		1			A regime
Assistenza Tecnica		Monit				
		Monit BF	1	A regime	A regime	

lità (sistemi proprietari), cioè vengono usati per il monitoraggio di tutti i progetti del QCS (in due casi anche per altri investimenti pubblici); in Campania e in Sardegna i sistemi sono relativi solo ai progetti di specifici Fondi. In queste due regioni, oltre che in Sicilia e Molise, vengono utilizzati, o sono in via di implementazione, Monit 2000 e/o Monit Beneficiari Finali (BF). In cinque dei sette PON, vengono utilizzati sistemi locali; in un solo PON l'utilizzo è esteso ad altri investimenti pubblici.

I dati sopra riportati evidenziano la complessità del sistema di monitoraggio; tale percezione viene ulteriormente rafforzata se si considerano, nei POR, il numero di processi (17) in cui è suddiviso il flusso dei dati di monitoraggio. La stessa informazione non è disponibile per i PON, la cui organizzazione vede spesso altre Amministrazioni Centrali assumere il ruolo di Responsabile di Misura (RM), non permettendo quindi di individuare i relativi processi.

Nelle Tavole III.3 e III.4 sono sintetizzate le informazioni relative all'*organizzazione* e alle *risorse umane* dei sistemi di monitoraggio. In genere, tali sistemi, sia nei POR che nei PON, fanno perno su una struttura centrale di monitoraggio, che svolge però anche altre funzioni. Tali strutture, sopratutto per quanto riguarda il sistema informativo, sono assistite prevalentemente dalla consulenza di società esterne.

Tavola III.3 - ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - POR

Regioni	Strutture dedicate al monitoraggio		Consulenza esterna	Misure attivate		Risorse umane		
	Struttura centralizzata	Svolgono altre funzioni		Numero misure attivate	Numero Resp. Misura	Uffici Resp. Misura	Unità di monitoraggio	Altre (a)
Puglia	Sì	Sì	Sì	54	46	100	3	50
Molise	Sì	Sì	No	43			2	10
Campania	Sì	No	Sì	43	43			
Calabria	Sì	Sì	Sì	57			8	20
Basilicata	Sì	Sì	Sì	41	20	123	4	
Sicilia	Sì	Sì	No	61	20	110	120	10
Sardegna	No	Sì		54	32	51		35

(a) sono inclusi gli addetti delle società di consulenza e il personale dell'amministrazione che non è incluso negli uffici degli RM o dell'unità centrale

Tavola III.4 - ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - PON

PON	Strutture dedicate al monitoraggio		Consulenza esterna	Misure attivate		Risorse umane		
	Struttura centralizzata	Svolgono altre funzioni		Numero misure attivate	Numero Resp. Misura	Uffici Resp. Misura	Unità di monitoraggio	Altre (a)
Pesca	Sì	Sì	Sì	5	2	18	1	7
Attività Produttive	Sì	Sì	No	4				
Sicurezza	Sì	Sì	Sì	9	3	6	2	3
Trasporti	Sì	Sì		11	9		1	
Ricerca	Sì	Sì	Sì	4	2	14	12	
Istruzione	Sì	Sì	Sì	8	8	12	1	
Assistenza Tecnica	Sì	Sì	No	6	2	75	7	

(a) sono inclusi gli addetti delle società di consulenza e il personale dell'amministrazione che non è incluso negli uffici degli RM o dell'unità centrale

Tre variabili si riflettono sulla consistenza del personale addetto al monitoraggio e sul rapporto tra addetti all'unità centrale e uffici del RM:

1. la diversa organizzazione dei POR e dei PON, il cui monitoraggio può essere effettuato anche in altre strutture: Assessorati, Direzioni Generali, Amministra-zioni diverse da quella in cui è collocata l'unità;
2. il diverso ammontare di misure/progetti;
3. le differenti dotazioni tecnologiche.

La raccolta dei dati di progetto, Tavole III.5 e III.6, viene effettuata in modo continuativo nella quasi totalità dei sistemi; tale caratteristica, che dovrebbe permettere una elevata tempestività, non viene tuttavia sfruttata per assicurare a livello centrale una tempestività adeguata nell'analisi dei risultati del monitoraggio, come osservato nell'analisi dei dati del database centralizzato.

I dati elementari di monitoraggio vengono trasferiti dai BF all'amministrazione responsabile del POR/PON mediante supporto puramente elettronico nel 43% dei casi; nella stessa percentuale la raccolta è mista, mentre nel rimanente 14% viene effettata solo su supporto cartaceo, modalità presente solo nel monitoraggio dei PON.

Tavola III.5 - MODALITÀ DI RACCOLTA E DI INSERIMENTO DEI DATI NEL SISTEMA INFORMATIVO – POR

Regioni	Raccolta continua	Modalità di raccolta dei dati	Caratteristiche del questionario elettronico	Modalità di inserimento dati nel sistema
		Informatica = 1 mista = 2 cartacea = 3	Esistenza di controlli interni	informatica = 1 mista = 2 manuale = 3
Puglia	Sì	1	Sì	2
Molise	No	2	No	3
Campania	Sì	2	Sì	3
Calabria	Sì	1	Sì	1
Basilicata	Sì	1	Sì	1
Sicilia	Sì	2	No	3
Sardegna	Sì	2	No	3

I sistemi che raccolgono le informazioni elementari per via informatica o mista, tuttavia, non sempre prevedono che il questionario elettronico disponga di controlli interni (in 8 casi su 12).

I dati elementari così raccolti vengono inseriti nel sistema informativo, locale o Monit 2000, in modo manuale nella gran parte (64 per cento) dei casi. Solo il 18 per cento viene inserito mediante una funzione del sistema informativo, ed il rimanente 18 per cento in modalità mista. Questi indicatori, oltre a misurare le capacità tecnologiche del sistema, costituiscono anche una valutazione indiretta della qualità dei dati, in quanto nel caso di raccolta e/o inserimento manuale, la probabilità di commettere errori è più elevata rispetto al caso di inserimento per via informatica.

Tavola III.6 - MODALITÀ DI RACCOLTA E DI INSERIMENTO DEI DATI NEL SISTEMA INFORMATIVO – PON

PON	Raccolta continua	Modalità di raccolta dei dati	Caratteristiche del questionario elettronico	Modalità di inserimento dati nel sistema
		Informatica = 1 mista = 2 cartacea = 3	Esistenza di controlli interni	informatica = 1 mista = 2 manuale = 3
Pesca	Sì	3		3
Attività Produttive	Sì	1	Sì	1
Sicurezza		2	Sì	3
Trasporti	Sì	3		3
Ricerca	Sì	1	Sì	3
Istruzione	Sì	1	Sì	1
Assistenza Tecnica	Sì	2		2

I sistemi informativi locali e proprietari sono 9 in tutti i Programmi considerati; di essi nelle successive Tavole III.7 III.8, III.9 e III.10 vengono rappresentate le principali caratteristiche, selezionate sulla base della loro correlazione con il fenomeno oggetto di analisi, ovvero la qualità dei sistemi e dei dati di monitoraggio.

Alcuni dei sistemi informativi derivano direttamente da quelli utilizzati nel precedente QCS: generalmente sono i sistemi il cui anno di entrata in funzione è antecedente al 2001.

Tavola III.7 - CARATTERISTICHE GENERALI DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - POR

Regioni	Anno entrata in funzione	Tipo di piattaforma del Data Base	Mantenimento / implementazione del sistema locale	Esistenza di documentazione del sistema	Modalità di trasferimento dati su Monit
			Interna = 1 Società esterna=2		Manuale=1 informatico=2
Puglia	2000	Oracle/Access	2	Sì	2
Molise					
Campania	2000	Excel	1	No	2
Calabria	2002	Oracle	2	Sì	2
Basilicata	2002	Oracle	2	Sì	2
Sicilia					
Sardegna	2002	Lotus	1	No	2

Le piattaforme utilizzate sono indicative del livello tecnologico dei sistemi informativi. Essi sono classificabili in un gruppo, di più elevata specializzazione, che utilizza Oracle, Access, DB2, e in uno dal minore livello tecnologico che usa Excel o Lotus.

Tale situazione si riflette anche nella disponibilità di documentazione del sistema, che rappresenta un indicatore della qualità di progettazione e implementazione del sistema stesso.

Tavola III.8 - CARATTERISTICHE GENERALI DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - PON

Regioni	Anno entrata in funzione	Tipo di piattaforma del Data Base	Mantenimento / implementazione del sistema locale Interna = 1 Società esterna = 2	Esistenza di documentazione del sistema	Modalità di trasferimento dati su Monit 1 = Manuale 2 = protocollino
Pesca	1997	Oracle	2	No	1
Attività Produttive	2001	DB2	1	Sì	2
Sicurezza	2001	Excel	2	No	1
Trasporti					
Ricerca	2000	Excel	1	No	1
Istruzione	2001	DB2	2	Sì	2
Assistenza Tecnica					

Generalmente, nei due terzi dei casi, l'assistenza tecnica e l'implementazione sono affidati all'attività di consulenza di società esterne, anche se in collaborazione con le strutture di monitoraggio. Nella totalità dei monitoraggi dei POR i sistemi informativi locali colloquiano con Monit mediante un c.d. *protocollino*[5] di trasmissione dei dati (anche se solo 3 su 5 assicurano l'esaustività di tale attività). Nel caso dei monitoraggi dei PON, è previsto l'inserimento manuale dei dati sulla "postazione zero" di Monit.

Tavola III.9 - CARATTERISTICHE TECNICHE DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - POR

Regioni	Multi-utenza	Sincronizzaz. dei dati	Creazione e stampa di report 1 = Standard e personalizzato 2 = Solo Standard	 1=Su tutte le informazioni 2=Solo su alcune	Storicizzaz. dei dati	Controlli sistema locale 1 = Completo 2 = Parziale
Puglia	Sì	Sì	2	2	Sì	1
Molise						
Campania	No	No	1	1	Sì	2
Calabria	Sì	Sì	2	2	No	1
Basilicata	Sì	Sì	1	2	Sì	1
Sicilia						
Sardegna	Sì					2

[5] Il *protocollino* è una procedura che permette l'inserimento in ambiente Monit di strutture di dati provenienti da piattaforme informatiche diverse.

Tavola III.10 - CARATTERISTICHE TECNICHE DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - PON

PON	Multi-utenza	Sincronizzaz. dei dati	Creazione e stampa di report		Storicizzaz. dei dati	Controlli sistema locale
			1 = Standard e personalizzato 2 = Solo Standard	1=Su tutte le informazioni 2=Solo su alcune		1 = Completo 2 = Parziale
Pesca	Sì	Sì	2	2	No	2
Attività Produttive	Sì	Sì	1	1		2
Sicurezza	No	No	1	1	Sì	2
Trasporti						
Ricerca	No	No	1	1	No	2
Istruzione	Sì	Sì	2	2	Sì	2
Assistenza Tecnica						

La *multiutenza* (ovvero la possibilità di operare sui dati contemporaneamente da diverse utenze) e la *Sincronizzazione dei dati* (ovvero la possibilità di salvare sulla banca dati del sistema gli aggiornamenti apportati sui dati da diverse utenze contemporaneamente) sono caratteristiche che indicano la qualità tecnologica dei sistemi, oltre a rappresentare funzionalità che assicurano flessibilità dal punto di vista organizzativo e la sicurezza dei dati trattati.

Multiutenza e *Sincronizzazione dei dati* sono, generalmente, caratteristiche correlate alla piattaforma utilizzata dal sistema informativo e sono presenti in sei casi su nove. La creazione di tabelle e report e l'estensione delle informazioni che è possibile tabulare, rappresentano indicatori della capacità di produrre dati utilizzabili per le analisi dell'andamento delle operazioni e per individuare le eventuali criticità.

La possibilità di ottenere tabelle sia in formato standard che personalizzato, e su tutte le informazioni memorizzate assicura una maggiore flessibilità di analisi: la prima caratteristica è presente in circa la metà mentre la seconda in un terzo dei sistemi considerati.

La *storicizzazione* dei dati (ovvero la possibilità di mantenere la memoria di tutti i record di aggiornamento relativi allo stesso progetto) rappresenta una funzionalità di livello superiore sia ai fini gestionali sia a quelli informativi, ed è presente in cinque dei nove sistemi considerati.

Infine, i *controlli* eseguiti dai sistemi informativi costituiscono un filtro essenziale per errori e incongruenze commesse in fasi precedenti sui dati di monitoraggio. Nel questionario di rilevazione è stato indicato un insieme molto ampio di controlli che sarebbe possibile operare sui dati. Nelle modalità *completo* o *parziale* delle Tavole III.9 e III.10 è stata sintetizzata l'adempienza o meno a tutti i suddetti controlli. Nel 33 per cento dei casi è stato riscontrato il completo soddisfacimento del criterio; nel rimanente 67 per cento i controlli adottati riguardano, in ogni caso, solo un sottoinsieme di controlli.

La capacità ad individuare le *criticità* è, ovviamente, una caratteristica essenziale di un sistema di monitoraggio che dovrebbe costituire una funzione logica specifica, stabilita già in fase di progettazione del sistema informativo.

Nelle Tavole III.11 e III.12, che riportano i dati per tutti i sistemi di monitoraggio, sono contenuti quattro indicatori su tale caratteristica qualitativa. L'individuazione di un progetto critico è in genere demandata alla sensibilità dei Responsabili di misura o di altre strutture di monitoraggio sulla base di una analisi complessiva dei dati (segnalata dalla risposta "No" nella seconda colonna delle Tabelle considerate).

Un successivo livello consiste nell'aver individuato, sulla base della corrente pratica di lavoro, alcuni indicatori ad hoc come segnali principali di criticità (segnalata dalla risposta "Sì" nella medesima colonna).

L'esistenza, infine, di una procedura formalizzata definisce un maggior grado di razionalizzazione e di organicità del sistema.

Tavola III.11 - CAPACITÁ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO AD INDIVIDUARE LE CRITICITÀ - POR

Regioni	Individuazione criticità		Disponibilità di dati per indicatori di performance	Controlli II livello
	Procedura formalizzata	Indicatori ad hoc	No =1 Supporto Cartaceo = 2 Supporto Informatico.=3	Stato
Puglia	Sì	Sì	3	Definito
Molise	No	No	1	In via di definizione
Campania	No	No	1	In via di definizione
Calabria	Sì	Sì	3	In via di definizione
Basilicata	Sì	Sì	3	Definito
Sicilia	No	Sì	2	In via di definizione
Sardegna	No	Sì	2	In via di definizione

Quest'ultima caratteristica è riscontrabile solo in un numero limitato di casi (3 su 14) mentre è diffusa l'esistenza di indicatori leader di criticità (9 casi su 14).

Gli indicatori di *performance* (che sono stati a suo tempo individuati dall'UVER e riportati nel questionario) sono utili sia per analizzare le qualità del lavoro dell'organizzazione esistente (ad esempio l'accuratezza e la tempestività nel trasmettere i dati da parte dei BF), sia come indicatori complementari per individuare la criticità dei progetti.

Tavola III.12 - CAPACITÁ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO AD INDIVIDUARE LE CRITICITÀ - PON

PON	Individuazione criticità		Disponibilità di dati per indicatori di performance	Controlli II livello
	Procedura formalizzata	Indicatori ad hoc	No =1 Supporto Cartaceo = 2 Supporto Informatico.=3	Stato
Pesca	No	Sì	3	In via di definizione
Attività Produttive	No		2	In via di definizione
Sicurezza	No	Sì	3	In via di definizione
Trasporti	No	No	1	In via di definizione
Ricerca	No	Sì	2	In via di definizione
Istruzione	No	Sì	3	In via di definizione
Assistenza Tecnica	No	Sì	2	Definiti

L'informazione relativa alla possibilità di calcolare tali indicatori, anche qualora di fatto non ancora calcolati, riportata nelle Tavole III.11 e III.12, è stata considerata come una caratteristica di qualità del sistema. La possibilità di calcolo dipende, almeno nel breve periodo, dal supporto su cui sono conservati i dati di base.

In soli 5 dei 14 sistemi informativi è possibile avere la disponibilità di dette informazioni, anche se in modo parziale, su supporto informatico, mentre in altri 5 la disponibilità è solo su supporto cartaceo o comunque non immediatamente disponibile per elaborazioni (ad esempio, su messaggi di posta elettronica). Nei rimanenti sistemi non è invece possibile ottenere tali informazioni.

È stato infine preso in considerazione lo stato di definizione dei controlli di II livello, non tanto quale indicatore della qualità dei sistemi, quanto in funzione delle possibili utilizzazioni per la valutazione della qualità dei dati. Al momento, solo 3 procedure risultano definite, anche se i dati rilevati sono riferiti a date variamente antecedenti alla stesura della presente relazione e possono non essere aggiornati per avanzamenti procedurali successivi.

Le Tavole III.13 e III.14 riportano due indicatori collegati direttamente sia alla *qualità* del contenuto dei sia alla *tempestività* dei risultati del monitoraggio. Il riscontro con documentazione e/o con sistemi informativi contabili rappresentano, con diverso livello di efficacia, una indiscutibile garanzia rispetto agli errori a cui sono soggetti i dati finanziari.

Nello stesso tempo, le procedure di controllo di congruenza su tali informazioni possono costituire un limite per la tempestività dei risultati di monitoraggio, se non adeguatamente supportate dalla possibilità di ricorrere ad interrogazioni on line su dati individuali contenuti in archivi amministrativo-contabili.

Tavola III.13 - INTEGRAZIONE CON I DATI CONTABILI - POR

Regioni	Integrazione con microdati amministrativo-contabili	
	Unitamente alla scheda di monitoraggio	Mediante integrazione con altri sistemi informativi
Puglia	Sì	No
Molise	Sì	No
Campania	No	No
Calabria	Sì	Sì
Basilicata	Sì	Sì
Sicilia	Sì	No
Sardegna	Sì	No

Tavola III.14 - INTEGRAZIONE CON I DATI CONTABILI - PON

PON	Integrazione con microdati amministrativo-contabili	
	Unitamente alla scheda di monitoraggio	Mediante integrazione con altri sistemi informativi
Pesca	Sì	No
Attività Produttive	Sì	
Sicurezza	Sì	Sì
Trasport		
Ricerca	Sì	No
Istruzione	Sì	Sì
Assistenza Tecnica	Sì	No

Mentre nella quasi totalità dei sistemi viene utilizzata la documentazione certificativa dei dati di monitoraggio, l'interconnessione con altri sistemi informativi si presenta solo in 6 casi.

La qualità dei sistemi di monitoraggio dipende dalla *qualità delle risorse umane* impiegate. Gli indicatori prescelti nelle Tavole III.15 e III.16, naturalmente, non hanno l'ambizione di misurare compiutamente tale qualità, che merita strumenti specifici e ben più complessi dei questionari utilizzati. Essi vanno quindi interpretati anche e soprattutto come segnali della sensibilità e dell'impegno ad affrontare i bisogni formativi e l'adeguamento del personale interno ed esterno alle Amministrazioni nazionali e regionali per i compiti di gestione dei sistemi di monitoraggio.

Nell'ottica di *processo*, gli indicatori si riferiscono sia ai produttori delle informazioni (i Beneficiari Finali) sia a coloro che controllano e trattano tali informazioni (il personale interno alle Amministrazioni).

Tavola III.15 - FORMAZIONE DELLE RISORSE UMANE - POR

Regioni	Formazione Beneficiari Finali					Formazione personale interno				
	N.corsi	N.formati	Sul sistema informativo	Sulle norme	Altro	N.corsi	N.formati	Sul sistema informativo	Sulle norme	Altro
Puglia	11	250	Sì	Sì	Sì	1	125	Sì	Sì	Sì
Molise	0					1		Sì		
Campania	1			Sì		2			Sì	Sì
Calabria	3	357	Sì	Sì		0				
Basilicata	1	150	Sì			1	50	Sì		
Sicilia	1	50	Sì			8	180	Sì	Sì	
Sardegna	0					0				

Quasi tutte le Amministrazioni hanno attivato almeno un corso di formazione. Generalmente i corsi sono bilanciati tra quelli attivati per i BF e quelli dedicati al personale interno, anche se, in termini numerici, i primi assorbono maggiori risorse (in particolare, nella Tavola III.16 spicca il dato del PON Istruzione con 8.500 formati degli istituti scolastici) rispetto ai secondi per la maggiore presenza numerica di tali attori nei processi.

Tavola III.16 - FORMAZIONE DELLE RISORSE UMANE - POR

PON	Formazione Beneficiari Finali					Formazione personale interno				
	N.corsi	N.formati	Sul sistema informativo	Sulle norme	Altro	N.corsi	N.formati	Sul sistema informativo	Sulle norme	Altro
Pesca	0					1		Sì		
Attività Produttive										
Sicurezza	1			Sì		1			Sì	
Trasporti	1	10	Sì			0				
Ricerca	0					1		Sì		
Istruzione	2	8500	Sì	Sì		2	20	Sì	Sì	
Assistenza Tecnica	14	30	Sì			1	5	Sì		Sì

Una ulteriore caratteristica presa in esame è stata la diffusione al pubblico dei dati relativi ai POR/PON, esposta nelle Tavole III.17 e III.18, sia perché la trasparenza costituisce una delle dimensioni della qualità, sia per i feedback positivi, in termini di consenso o riorientamento, che possono derivare all'attuazione dei progetti dalla diffusione di informazioni.

In tutti i PON e i POR è prevista almeno una forma di diffusione e, in particolare, il sito web è presente in tutte le realtà considerate. Su cinque modalità, i POR/PON che ne hanno indicate almeno tre rappresentano la metà dei rispondenti; particolarmente attive sul fronte diffusione appaiono le Regioni.

Tavola III.17 - MODALITÀ DI DIFFUSIONE AL PUBBLICO - POR

Regioni	Mezzi di diffusione				
	Convegni, seminari..	Sito web	Stampa	Radio TV	Altro
Puglia	Sì	Sì	Sì		
Molise		Sì			Sì
Campania	Sì	Sì	Sì		
Calabria	Sì	Sì			Sì
Basilicata	Sì	Sì	Sì		
Sicilia	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Sardegna	Sì	Sì	Sì	Sì	

Tavola III.18 - MODALITÀ DI DIFFUSIONE AL PUBBLICO - PON

PON	Mezzi di diffusione				
	Convegni, seminari..	Sito web	Stampa	Radio TV	Altro
Pesca		Sì	Sì		
Attività Produttive		Sì	Sì		
Sicurezza	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Trasporti		Sì			
Ricerca		Sì			
Istruzione	Sì	Sì	Sì		
Assistenza Tecnica		Sì			

III.3. Considerazioni finali

Dai risultati della rilevazione sul campo e dalle analisi effettuate dall'UVER nel corso del 2002, risulta che i sistemi di monitoraggio sono intrinsecamente collegati ai sistemi di gestione dei progetti, e che i dati di monitoraggio ne costituiscono la ricaduta informativa.

Rileva considerare che la possibilità di utilizzare adeguate procedure informatizzate di monitoraggio e gestione rende più affidabili i dati, riducendo le incongruenze e gli errori, con una maggiore copertura della rilevazione ad essa dedicata.

La connessione con la gestione, tuttavia, può comportare, a livello centrale, una retroazione negativa in termini di tempestività dei risultati del monitoraggio,

che può essere attenuata laddove si possano utilizzare interconnessioni *on line* con archivi amministrativo-contabili (attualmente implementati in 4 dei 14 POR/PON).

Nel caso in esame, lo scostamento tra la data di elaborazione a livello centrale e quella di riferimento dei dati si allarga ulteriormente a causa della procedura di trasferimento periodico sulle postazioni di Monit 2000 (sulla cui rispondenza alle effettive esigenze operative sussistono riserve da parte di alcuni utilizzatori) e del conseguente consolidamento dei dati nel database centralizzato.

Gli indicatori utilizzati nell'analisi di qualità dei sistemi di monitoraggio hanno evidenziato una marcata eterogeneità delle procedure in funzione della diversa organizzazione delle Amministrazioni e dei diversi contenuti dei POR/PON: ciò ha reso difficoltosa la definizione di un modello di riferimento e l'individuazione dello strumento di acquisizione delle informazioni.

Tale eterogeneità costituisce una ricchezza in termini di soluzioni, permettendo una maggiore aderenza alle condizioni concrete di attuazione dei singoli Programmi Operativi. Tuttavia, essa pone problemi non solo di confrontabilità di sistemi, ma anche di definizione di uno standard comune per le informazioni necessarie alla valutazione omogenea della qualità dei dati.

Al riguardo, è allo studio un approfondimento in merito alla possibilità concreta di rendere disponibili e confrontabili i dati per il calcolo degli indicatori di performance e quelli per la valutazione della qualità derivanti dai controlli di II livello, peraltro già previsto nel documento metodologico *Il controllo di qualità del Sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali Comunitari per il periodo 2000-2006.*

L'eterogeneità del sistema complessivo di monitoraggio non dipende solo dalle differenze nelle procedure e nell'organizzazione dei singoli sistemi, ma anche dal loro diverso livello tecnologico e qualitativo che impatta sulla qualità del sistema complessivo.

Sulla base di alcuni indicatori già esposti - la generalità dei sistemi informativi, la modalità di acquisizione dei dati, la piattaforma e le funzioni dei sistemi informativi, la loro interconnessione con archivi amministrativo-contabili, la disponibilità/possibilità di calcolo di indicatori di performance e di criticità – si possono raggruppare i differenti sistemi in due classi, caratterizzate da:

1. sistemi stabilizzati ed elevato utilizzo di tecnologia;
2. sistemi in via di implementazione e minore livello tecnologico.

Il relativo *gap* può essere attenuato mediante l'accelerazione del processo di implementazione ed il trasferimento di *best practice*.

III.4. Bibliografia

Regolamento (CE) N.1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, giugno 1999.

Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 20002006 (QCS), Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Agosto 2000.

Sistemi di gestione e controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali Comunitari per il periodo 2000-2006 ai sensi dell'art.38 del Reg. Ce 1260/99 – Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti Finanziari con l'Unione Europea – IGRUE, Marzo 2001.

ISO 9001:2000 – Sistemi di gestione per la qualità – Requisiti.

Regolamento (CE) N.438/2000 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali, marzo 2001.

Gli strumenti normativi dei fondi strutturali 20002006, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Roma, 2000.

Il monitoraggio nei Fondi strutturali, Dossier euroPASS, n.10.

Guida all'audit dei sistemi di gestione e di controllo per il controllo finanziario dei fondi strutturali negli stati membri, Commissione Europea, Direzione Generale del Controllo Finanziario, Bruxelles, maggio 1999.

Il nuovo periodo di programmazione 20002006: documenti di lavoro metodologici, Documento di lavoro 3: Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa, Commissione Europea, Direzione Generale XVI, Politica Regionale e Coesione.

Manuale di tecniche di indagine – Il sistema di controllo della qualità, Istat, Note e relazioni, n.1, 1989.

Gli indicatori standard di qualità nel sistema informativo di documentazione delle indagini (SIDI), Contributi ISTAT, n.7, 1998.

Survey Errors and Survey Cost, Groves R. M., Wiley, New York, 1989.

Nonsampling Errors in Surveys, Lessler, J.T., Kalsbeek, W.D., Wiley, New York, 1992.

Standard Quality Report, Eurostat, 2000.

Monitoraggio e qualità, pagine WEB sul sito dell'AIPA (www.aipa.it).

Il cambiamento Organizzativo nell'Information Technology, V. Merlyn, J.Parkinson, 1995, Franco Angeli.

Progetto di Sistemi Informativi, di G. Bracchi, G. Motta, ETAS Libri, 1993.

Processi Aziendali e Sistemi Informativi, di G. Bracchi, G. Motta, Franco Angeli, 1997.

Riprogettazione dei Processi Aziendali, di H.J. Johansson ed altri, Il Sole 24 Ore libri, 1994.

Sette Strumenti Manageriali della Qualità Totale, di A. Galgano, Il Sole 24 Ore libri, 1994.

Organizzare la Qualità dei Servizi, di G. Negro, Il Sole 24 Ore libri, 1996.

Monitoraggio & Valutazione dei Progetti, di V. Masoni, Franco Angeli, 1997.

IV. ATTIVITÀ CONNESSA AGLI INTERVENTI FINANZIATI CON LE RISORSE PER I "COMPLETAMENTI"

IV.1. Oggetto delle attività e sintesi dei risultati

Nel 2002 è proseguita l'attività dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) connessa ai cosiddetti "Completamenti".

Si tratta dell'insieme di 320 interventi finanziati con le risorse della legge n.208/1998 e finalizzati al completamento di opere pubbliche incomplete.

Nel corso dell'anno sono stati effettuati due cicli di verifiche in loco, per un totale di 61 interventi, supportati da due indagini ricognitive, riguardanti 137 interventi.

Nel mese di settembre 2002 l'UVER ha inoltre attivato il monitoraggio su tutto l'insieme dei completamenti, al fine di disporre di dati aggiornati sull'avanzamento fisico e finanziario dei singoli interventi.

Sulla base dei rapporti di verifica e delle risultanze del monitoraggio sono state quindi predisposte:

– la sesta nota informativa per il CIPE, contenente approfondimenti sugli interventi non avviati, esaminata dal CIPE nella seduta del 24.10.2002;
– la settima nota informativa per il CIPE, contenente approfondimenti sugli interventi ultimati, per la sottoposizione al CIPE nel corso del 2003.

Le analisi hanno mostrato una certa tendenza da parte delle amministrazioni a fornire previsioni eccessivamente ottimistiche, soprattutto per quanto riguarda la fase di affidamento dei lavori.

Tale risultato pone un problema di affidabilità dei dati quantitativi previsionali utilizzati per il calcolo di parametri per l'assegnazione del punteggio alle schede di richiesta del finanziamento.

Per quanto riguarda i limiti operativi riscontrati più frequentemente, primi per incidenza sono quelli legati alla redazione e/o all'approvazione di perizie di variante, seguiti dai limiti dovuti all'indisponibilità del sito o degli immobili, dalle interferenze con sottoservizi o altre attività dai contenziosi nella fase di affidamento lavori e dalle cause di forza maggiore.

Meno frequenti, ma non di minore importanza, sono le difficoltà nell'ottenimento delle autorizzazioni, le difficoltà tecniche in fase esecutiva, le difficoltà inerenti i flussi di finanziamento e il contenzioso in fase esecutiva.

Altre criticità significative distribuite sia durante l'attuazione che dopo l'entrata in funzione dell'opera sono relative alla gestione e alla valorizzazione, all'attualità dell'opera, all'allungamento dei tempi e alla lievitazione dei costi.

IV.2. Le attività svolte

Viene di seguito descritta l'attività di verifica dell'UVER effettuata nel 2002, i cui risultati saranno esposti in dettaglio nei paragrafi successivi.

IV.2.1. Le verifiche in loco

Il primo ciclo di verifiche in loco (fase 6) è stato effettuato nei mesi di maggio-giugno 2002 su 18 interventi non avviati, a completamento della fase precedente, effettuata alla fine del 2001 e sempre rivolta agli interventi non avviati. L'obiettivo principale delle verifiche è stato quello di rilevare le cause del mancato avvio e di sollecitare gli enti attuatori ad operare in modo tale da rispettare la scadenza del 30.9.2002 fissata dal CIPE per l'avvio di tutte le opere.

Nel complesso sono stati sottoposti a verifica 43 interventi non avviati (25 nel 2001 e 18 nel 2002), dei quali 13 sono poi partiti entro il 2002.

Il secondo ciclo di verifiche in loco (fase 7) è stato effettuato su 43 interventi ultimati o in via di ultimazione nell'ultimo quadrimestre 2002, con la finalità di riscontrare se gli obiettivi programmatici di fruibilità e funzionalità delle opere, da raggiungere con gli interventi di completamento, fossero stati conseguiti.

Inoltre, per ciascun intervento ultimato sono state predisposte delle schede riassuntive, alcune delle quali sono state inserite nel catalogo "Progetti per lo sviluppo" a cura del DPS.

Dalle verifiche in loco è emerso che gli interventi possono ritenersi quasi tutti ultimati e fruibili (41 su 43 casi), ad eccezione del "Museo Archeologico di Olbia", la cui fruibilità è subordinata all'installazione di arredi museali, non previsti nel progetto originario (il Comune di Olbia ha richiesto alla Regione Sardegna un finanziamento di 5 milioni di euro) e del "Recupero della città vecchia di Taranto", riguardante il nuovo mercato ittico, per il quale è in corso l'individuazione del soggetto gestore.

IV.2.2. Le indagini ricognitive

Le indagini ricognitive effettuate a febbraio e maggio 2002 sono state necessarie per aggiornare le informazioni a disposizione dell'UVER in relazione agli interventi non avviati e a quelli potenzialmente ultimati e fruibili. Da un lato, andava aggiornata la situazione degli interventi non avviati da inserire nella sesta nota informativa per il CIPE; dall'altro, occorreva individuare un certo numero di interventi sui cui effettuare nuove verifiche in loco.

Nella prima indagine sono stati inclusi 101 interventi, dei quali 25 non avviati, 10 sospesi e 66 potenzialmente ultimati, mentre la seconda fase ha riguardato i 24 interventi ancora non avviati che erano stati verificati alla fine del 2001 e 49 interventi potenzialmente ultimati e fruibili.

IV.2.3. Il monitoraggio

In occasione della predisposizione del contributo per il V Rapporto del DPS, nel mese di settembre 2002 l'UVER ha attivato il monitoraggio sull'intero insieme dei completamenti, al fine di disporre di dati aggiornati non solo sulla situazione degli interventi (avviati, non avviati, ultimati) ma anche sull'avanzamento fisico e finanziario di ciascuno di essi.

Il monitoraggio viene effettuato mediante l'invio di un questionario via fax e/o e-mail direttamente ai referenti dei singoli progetti presso gli enti attuatori.

Con il questionario viene richiesta la minima quantità di informazioni necessarie per le elaborazioni, in modo da ridurre al massimo il lavoro degli enti, e minimizzando contemporaneamente i tempi di risposta.

Prima di ogni invio, inoltre, i questionari vengono precompilati automaticamente con tutti i dati a disposizione dell'UVER dalle precedenti fasi di monitoraggio (dati identificativi dell'intervento, dati procedurali), evitando inutili reinserimenti degli stessi dati, sia da parte degli enti attuatori che da parte dell'UVER in sede di acquisizione informatica dei questionari.

La prima fase di monitoraggio ha avuto un grado di risposta pari all'86% degli interventi (corrispondenti all'87 per cento dei finanziamenti CIPE), mentre quello della seconda è pari al 78 per cento degli interventi (corrispondenti all'89 per cento dei finanziamenti CIPE). Nel complesso si è raggiunta un copertura globale del 94 per cento degli interventi (96 per cento dei finanziamenti).

IV.3. Lo stato di attuazione del programma

Nelle seguenti tabelle si riporta l'aggiornamento dello stato di attuazione dell'intero programma dei completamenti e delle opere commissariate.

IV.3.1. I completamenti

Nella Tavola IV.1 è riportata la situazione al 31.12.2002 degli interventi di completamento, aggiornata sulla base delle verifiche sul campo e dei dati di monitoraggio dell'UVER.

Nel complesso risulta avviato il 90 per cento dei 302 interventi ammessi a finanziamento, pari all'87 per cento dei finanziamenti accordati: di detti interventi ne risultano ultimati 104, corrispondenti al 34 per cento del totale (13 per cento in termini finanziari). La differenza fra la percentuale in termini numerici e quella in termini finanziari degli interventi ultimati, che peraltro nel Mezzogiorno è doppia rispetto a quella del Centro-Nord (22 punti contro 11), indica che gli interventi ultimati sono ancora quelli con gli importi più piccoli, e ciò si riscontra specialmente nel Mezzogiorno.

Nella Tavola IV.2 vengono esposti i dati sullo stato di avanzamento dei lavori e finanziario, acquisiti direttamente presso gli enti attuatori degli interventi. I dati pervenuti sono stati validati sia attraverso un controllo manuale delle schede di monitoraggio, effettuato da esperti di settore, sia mediante controlli automatici effettuati dal sistema sull'autoconsistenza dei dati.

Considerando tutto l'universo degli interventi finanziati (quindi anche quelli non avviati), la percentuale di avanzamento finanziario è pari a circa il 37 per cento su base nazionale, come valore medio tra il 36 per cento del Mezzogiorno e il 45 per cento del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno i valori oscillano tra il 25 per cento della Basilicata e il 61 per cento del Molise, mentre nel Centro-Nord tra il 12 per cento del Lazio e il 100 per cento della Valle d'Aosta.

Tavola IV.1 - STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO AL 31.12.2002 (importi in migliaia di euro)

Regione	Avviati						Non avviati		Totale	
	Ultimati		In corso		Totale avviati					
	Numero	Finanz.cipe	Numero	Finanz.cipe	Numero	Finanz.cipe	Numero	Finanz.cipe	Numero	Finanz.cipe
Abruzzo	7	5.865	13	66.257	20	72.122	1	181	21	72,303
Basilicata	0	0	3	20.658	3	20.658	5	26.856	8	47,514
Calabria	25	33.246	23	78.813	48	112.059	1	207	49	112,266
Campania	12	29.566	34	320.126	46	349.692	5	40.894	51	390,586
Molise	9	15.135	2	5.167	11	20.302	0	0	11	20,302
Puglia	20	68.572	27	80.564	47	149.136	7	26.510	54	175,646
Sardegna	1	2.143	7	71.732	8	73.875	1	7.747	9	81,622
Sicilia	6	8.075	17	346.265	23	354.340	5	76.487	28	430,827
Mezzogiorno	**80**	**162.602**	**126**	**989.582**	**206**	**1.152.184**	**25**	**178.882**	**231**	**1.331.066**
	(34,6%)	**(12,2%)**	**(54,6%)**	**(74,4%)**	**(89,2%)**	**(86,6%)**	**(10,8%)**	**(13,4%)**	**(100,0%)**	**(100,0%)**
Emilia Romagna	0	0	3	5.629	3	5.629	0	0	3	5.629
Friuli Venezia Giulia	1	2.457	3	9.215	4	11.672	1	4.870	5	16.542
Lazio	5	3.500	14	20.801	19	24.301	3	8.612	22	32.913
Liguria	1	3.099	2	18.398	3	21.497	0	0	3	21.497
Lombardia	2	1.549	2	7.592	4	9.141	0	0	4	9.141
Piemonte	3	7.819	4	24.605	7	32.424	1	1.291	8	33.715
P.A. Bolzano	0	0	1	1.833	1	1.833	0	0	1	1.833
P.A. Trento	2	1.149	0	0	2	1.149	0	0	2	1.149
Toscana	5	7.483	9	18.102	14	25.585	0	0	14	25.585
Valle d'Aosta	1	2.117	0	0	1	2.117	0	0	1	2.117
Veneto	4	11.307	4	12.912	8	24.219	0	0	8	24.219
Centro – Nord 1	**24**	**40.480**	**42**	**119.087**	**66**	**159.567**	**5**	**14.773**	**71**	**174.340**
	(33,8%)	**(23,2%)**	**(59,2%)**	**(68,3%)**	**(93,0%)**	**(91,5%)**	**(7,0%)**	**(8,5%)**	**(100,0%)**	**(100,0%)**
Italia	**104**	**203.082**	**168**	**1.108.669**	**272**	**1.311.751**	**30**	**193.655**	**302**	**1.505.406**
	(34,4%)	**(13,4%)**	**(55,7%)**	**(73,7%)**	**(90,1%)**	**(87,1%)**	**(9,9%)**	**(12,9%)**	**(100,0%)**	**(100,0%)**

[1]Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

Tavola IV.2 - STATO DI AVANZAMENTO DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO AL 31.12.2002

Regione	Interventi avviati					Totale interventi finanziati			
	Numero	Finanz.cipe	Avanzamento lavori	Avanzamento finanziario	%risposte su avviati	Numero	Finanz.cipe	Avanzamento finanziario	%risposte su totale
Abruzzo	20	72.122	50,4%	36,2%	95,0%	21	72.303	35,9%	95,2%
Basilicata	3	20.658	71,9%	62,5%	100,0%	8	47.514	24,6%	100,0%
Calabria	48	112.059	50,0%	43,8%	95,8%	49	112.266	43,6%	95,9%
Campania	46	349.692	59,0%	44,4%	95,7%	51	390.586	41,5%	94,1%
Molise	11	20.302	66,9%	60,9%	100,0%	11	20.302	60,9%	100,0%
Puglia	47	149.136	76,8%	64,0%	95,7%	54	175.646	49,6%	94,4%
Sardegna	8	73.875	48,2%	37,1%	100,0%	9	81.622	33,6%	100,0%
Sicilia	23	354.340	44,1%	31,5%	95,7%	28	430.827	26,2%	92,9%
Mezzogiorno	**206**	**1.152.184**	**53,7%**	**41,3%**	**96,1%**	**231**	**1.331.066**	**36,0%**	**95,2%**
Emilia Romagna	3	5.629	65,6%	50,6%	66,7%	3	5.629	50,6%	66,7%
Friuli Venezia Giulia	4	11.672	85,2%	78,7%	100,0%	5	16.542	60,1%	100,0%
Lazio	19	24.301	33,0%	23,8%	89,5%	22	32.913	12,5%	90,9%
Liguria	3	21.497	28,4%	24,4%	100,0%	3	21.497	24,4%	100,0%
Lombardia	4	9.141	83,1%	47,1%	100,0%	4	9.141	47,1%	100,0%
Piemonte	7	32.424	91,8%	83,6%	85,7%	8	33.715	81,3%	87,5%
P.A. Bolzano	1	1.833	29,8%	20,9%	100,0%	1	1.833	20,9%	100,0%
P.A. Trento	2	1.149	100,0%	41,7%	50,0%	2	1.149	41,7%	50,0%
Toscana	14	25.585	62,8%	41,6%	92,9%	14	25.585	41,6%	92,9%
Valle d'Aosta	1	2.117	100,0%	100,0%	100,0%	1	2.117	100,0%	100,0%
Veneto	8	24.219	86,2%	77,5%	87,5%	8	24.219	77,5%	87,5%
Centro – Nord 1	**66**	**159.567**	**63,1%**	**52,7%**	**89,4%**	**71**	**174.340**	**44,9%**	**90,1%**
Italia	**272**	**1.311.751**	**55,3%**	**43,1%**	**94,5%**	**302**	**1.505.406**	**37,5%**	**94,0%**

[1]Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

Relativamente agli interventi avviati, essi sono caratterizzati complessivamente da un avanzamento lavori pari al 55 per cento, che deriva dal 54 per cento nel Mezzogiorno e dal 63 per cento nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, dove si concentra oltre il 75 per cento degli interventi, si osserva un campo di variazione compreso tra il 44 per cento della Sicilia e il 77 per cento della Puglia, mentre nel Centro-Nord i valori oscillano tra il 28 per cento della Liguria e il 100 per cento della Valle d'Aosta.[6]

Sempre con riferimento agli interventi avviati, lo stato di avanzamento finanziario è più contenuto, circa 43 per cento, corrispondente al valore medio tra il 41 per cento del Mezzogiorno e il 53 per cento del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno gli estremi del campo di variazione si osservano ancora una volta, rispettivamente, in Sicilia (31 per cento) e in Puglia (64 per cento), mentre nel Centro-Nord i valori oscillano tra il 21 per cento della Provincia Autonoma di Bolzano e il 100 per cento della Valle d'Aosta.

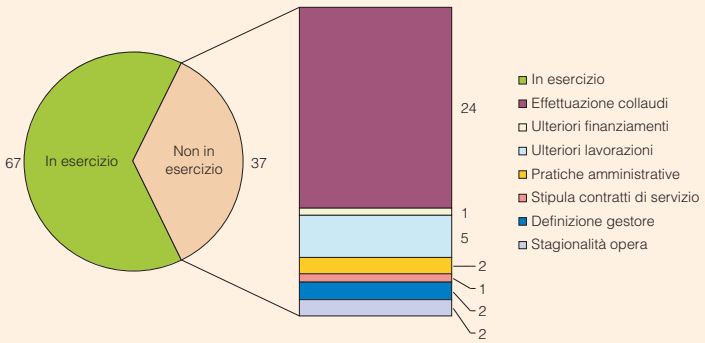
Per gli interventi avviati, dunque, lo scarto tra avanzamento lavori e avanzamento finanziario risulta di 12 punti percentuali nel Mezzogiorno e di 10 nel Centro-Nord. Il minore avanzamento dei pagamenti rispetto a quello dei lavori si spiega sostanzialmente con il fatto che, in fase di realizzazione, i pagamenti avvengono sempre dopo l'emissione degli stati di avanzamento dei lavori, mentre dopo l'ultimazione dei lavori, l'effettuazione dei pagamenti può essere legata alla disponibilità di cassa degli enti, che ricevono la liquidazione del saldo finale da parte delle rispettive Amministrazioni competenti solo dopo il collaudo.

IV.3.2. Gli interventi ultimati

Per quanto riguarda il numero degli interventi di completamento ultimati, questi si attestano intorno al 34 per cento del totale, corrispondente al 13 per cento in termini finanziari, per un totale di 104 interventi, di cui 80 nel Mezzogiorno e 24 nel Centro-Nord.

Nella Figura IV.1 sono sintetizzati i dati relativi agli interventi in esercizio e non, questi ultimi con le rispettive motivazioni.

Figura IV.1- OPERE ULTIMATE IN ESERCIZIO E NON AL 31.12.2002



[6] Il valore del 100 per cento della Provincia Autonoma di Trento si riferisce ad uno solo dei due interventi avviati.

Dal grafico risulta che sono entrate in esercizio 67 opere sulle 302 finanziate (22 per cento), che corrispondono al 64 per cento delle opere ultimate. Le altre 37 opere ultimate non sono ancora entrate in funzione per ragioni differenti: in 24 casi sono ancora in fase di collaudo, in 1 caso devono ancora essere ottenuti ulteriori finanziamenti, in 5 casi sono subordinate alla realizzazione di ulteriori lavori o all'acquisto di forniture/arredi, in 2 casi sono in corso le pratiche amministrative propedeutiche all'entrata in funzione, in 1 caso sono in corso di stipula i contratti di servizio, in 2 casi deve essere definito il soggetto gestore dell'opera, mentre negli ultimi 2 casi si tratta di opere di irrigazione il cui utilizzo è correlato alle stagioni dell'anno.

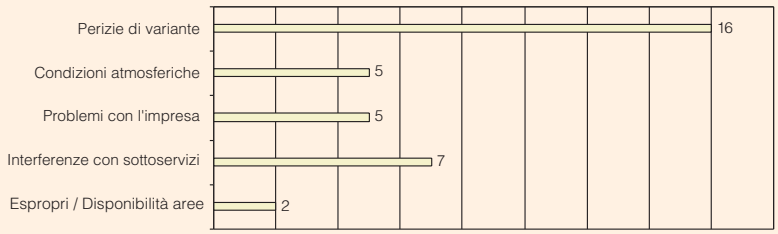
Per le 37 opere non in esercizio gli enti attuatori hanno previsto l'entrata in funzione entro il primo quadrimestre del 2003 in 18 casi, nel secondo quadrimestre in 7 casi e nel terzo in altri 3 casi; per gli altri 9 casi gli enti non hanno fornito previsioni oppure le previsioni superavano il 2003.

IV.3.3. Gli interventi in corso

Per quanto riguarda lo stato dei lavori degli interventi in corso (168 casi), si sono registrate sospensioni in atto al 31.12.2002 in 35 casi, le cui motivazioni sono riportate nella Figura IV.2.

Le sospensioni sono da imputarsi prevalentemente alla redazione di perizie di variante (16 casi su 35); altre cause sono rappresentate dalle interferenze con sottoservizi, altre attività o terzi interessati (7 casi), da problemi con l'impresa (contenziosi, rescissione del contratto, ecc.: 5 casi), dalle avverse condizioni atmosferiche (5 casi) e dagli espropri e/o disponibilità delle aree (2 casi).

Figura IV.2- MOTIVI DI SOSPENSIONE AL 31.12.2002



IV.3.4. Gli interventi non avviati

Fra i 30 interventi non avviati sono compresi 6 interventi per i quali le Amministrazioni competenti stanno procedendo alla riallocazione delle risorse su altre realizzazioni[7]. In particolare, secondo i dati a disposizione dell'UVER, solo per uno di essi, il mercato ittico di Mugnano è stato emanato un provvedimento

[7] Si tratta dell'"Attrezzamento comprensorio irriguo Corato-Molfetta (BA)", "Mercato ittico di Mugnano (NA)", "Restauro Chiesa Concezione al Capo di Palermo", "Impianto di depurazione di Martina Franca (TA)", "Adeguamento immobile in Via Deledda per l'Università di Bari a Taranto, "Sistema di trasporto elettrico ad attrazione magnetica (Stream) a Trieste".

ufficiale di revoca del finanziamento, in quanto l'intervento è stato realizzato con altri fondi cosicché il finanziamento CIPE sarà oggetto di proposta di riprogrammazione nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma.

Inoltre, le risorse per l'impianto di depurazione di Martina Franca sono state incamerate nella contabilità speciale del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale in Puglia ed utilizzate per l'attuazione del programma dello stesso Commissario, senza uno specifico provvedimento di definanziamento, l'intervento di "Restauro della Chiesa Concezione al Capo di Palermo" è stato realizzato con fondi regionali, mentre per l'intervento Stream a Trieste il Comune ha sinora chiesto al competente Ministero per le Infrastrutture di poter destinare i fondi CIPE ad un altro intervento. Per gli altri interventi le Amministrazioni non hanno fornito ulteriori informazioni.

Per quanto concerne i rimanenti 24 interventi non avviati, essi hanno formato oggetto anche di specifici accertamenti in loco, le cui risultanze sono esposte nella Tavola IV.3.

Tavola IV.3 - PREVISIONI DI AVVIO DEI LAVORI PER I 24 INTERVENTI NON AVVIATI AL 31.12.2002

Previsioni di avvio	Numero interventi in fase di:			
	progettazione	Autorizzati	Gara	Totale
Entro il 30.6.2003	1		5	6
Entro il 31.12.2003	2	2		4
Oltre il 2003 o non prevedibile	6	3	5	14
Totale	**9**	**5**	**10**	**24**

Da questa Tavola si rileva che per 10 interventi risultano in corso le operazioni di gara, per 5 sono in corso di ottenimento le necessarie autorizzazioni, mentre in altri 9 casi non è stata ancora ultimata la fase di progettazione.

Per quanto riguarda le previsioni sui tempi di avvio, gli enti attuatori hanno indicato il primo semestre del 2003 in 6 casi, il secondo semestre in altri 4 casi, mentre per i rimanenti 14 la data di avvio, ove disponibile, si collocava oltre il 2003.

Ciononostante, rimane tutta da verificare l'attendibilità di tali previsioni, dato che analoghe previsioni effettuate nel mese di maggio 2002 sono state ampiamente disattese. Rileva inoltre considerare che il CIPE ha fissato, nelle proprie delibere di assegnazione dei finanziamenti, il 30.9.2002 come data ultima per l'avvio di tutti gli interventi, pena la revoca del finanziamento.

IV.3.5. Le opere commissariate

Nella Tavola IV.4 è riportata la sintesi della situazione realizzativa delle singole opere commissariate, elaborata dall'UVER sulla base dei dati acquisiti al 31.12.2002.

Tavola IV.4 - SITUAZIONE REALIZZATIVA DELLE 18 OPERE COMMISSARIATE AGGIORNATA AL 31.12.2002

Codice UVER	Titolo intervento	Situazione realizzativa
7528	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola media superiore "Liceo Ginnasio Istituto Magistrale Flacco" di Via Vaccaro – Potenza	In esercizio (dal 19.9.2001)
7529	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola "G. Leopardi" – Potenza	Avanzamento 10% circa
7530	Uffici finanziari della Provincia – Cosenza	Avanzamento 60% circa
7531	Ampliamento Palazzo di Giustizia – Paola (CS)	In esercizio (dal 16.2.2001)
7532	Costruzione Liceo Scientifico Catanzaro Lido	In esercizio (dal 7.1.2003)
7533	Raddoppio della ferrovia circumvesuviana linea Napoli-Poggioreale - Lavori di completamento delle opere civili nuova sede della linea – Napoli	Avanzamento 50% circa
7534	Ferrovia circumvesuviana - Lavori di raddoppio e nuova sede della tratta Scisciano-Saviano della linea Napoli-Nola	**DEFINANZIATA**
7535	P.S./31/11 Completamento centrale ortofrutticola di Nocera (SA)	Avanzamento 90% circa
7536	Recupero ed adeguamento funzionale della piscina olimpica – Napoli	Avanzamento 80% circa
7537	Completamento autostazione cittadina – Avellino	Avanzamento 70% circa
7538	Recupero produttivo della città vecchia di Taranto	Avanzamento 95% circa
7539	P.S. 25/154 Diga sul Rio Pagghiolu-Tempio Pausania – Provincia di Sassari	Avanzamento 75% circa
7540	Museo Archeologico Nazionale di Olbia (SS)	Lavori ultimati
7541	Ristrutturazione e completamento del palazzo Ex Aeronautica da adibire a sede del comando GG.FF. – Palermo	Avanzamento 50% circa
7542	Legge 16/85 Concessione n.1463 del 24/6/86: Caserma dei Carabinieri di Messina Ganzirri	Avanzamento 40% circa
7543	Università degli Studi di Messina – Realizzazione della facoltà di Ingegneria – Messina	Avanzamento 55% circa
7544	Legge 16/85 Concessione n.1463 del 24/6/86: Caserma Carabinieri di Comiso (RG)	Avanzamento 10% circa
18237	Caserma dei Carabinieri di Prato Drava (BZ)	In esercizio (dal 9.11.200

Dal quadro sopra riportato si desume che 4 opere sono ultimate ed in esercizio. Il "Liceo Flacco di Potenza" e il "Palazzo di Giustizia di Paola (CS)", sono stati inaugurati, rispettivamente, alla presenza del Presidente della Repubblica (19.9.2001) e del Ministro della Giustizia pro-tempore (16.2.2001); la "Caserma dei Carabinieri di Prato Drava (BZ)" è stata affidata in custodia al Comando Provinciale dei Carabinieri di Bolzano il 9.11.2001; il "Liceo Fermi di Catanzaro Lido", entrato in funzione il 7.1.2003, subito dopo la pausa natalizia che ha consentito di effettuare lo spostamento degli arredi, è stato poi ufficialmente inaugurato alla presenza del Ministro delle Comunicazioni (22.1.2003).

Per quanto riguarda il "Museo Archeologico di Olbia", invece, sono stati ultimati i lavori del progetto finanziato dal CIPE, mentre rimangono da effettuare i lavori integrativi per ospitare i più recenti ritrovamenti archeologici (navi romane) e l'acquisto degli arredi per l'allestimento del Museo, per i quali, nel mese di maggio 2002, è stato richiesto alla Regione Sardegna un finanziamento di circa 5 milioni di euro. Nel frattempo proseguono le attività di collaudo e quelle propedeutiche all'affidamento dei servizi di guardiania e manutenzione.

Per le altre 12 opere in corso di realizzazione, al 31.12.2002 si è riscontrato un avanzamento medio di circa il 60 per cento, con un campo di variazione compreso tra il 10 per cento della "Scuola G. Leopardi di Potenza" e della "Caserma di Comiso", e il 95 per cento del "Recupero produttivo della città vecchia di Taranto".

L'intervento riguardante la tratta Scisciano-Saviano della Ferrovia Circumvesuviana è stato definanziato dal CIPE con deliberazione n.67 del 2.8.2002, ed il corrispondente finanziamento destinato alla copertura dei costi di una perizia riguardante l'altra opera commissariata della Circumvesuviana, relativa alla tratta Napoli-Poggioreale.

IV.4. Analisi degli scostamenti dei tempi attuativi dalle previsioni

Le verifiche in loco sugli interventi ultimati, effettuate nell'ultimo quadrimestre 2002 hanno consentito di rilevare le date effettive dei momenti caratteristici dell'intero percorso attuativo degli interventi che l'UVER ha confrontato con la tempistica prevista, sviluppando l'analisi che segue.

Infatti, se da un lato è possibile affermare che gli obiettivi di fruibilità e funzionalità sono stati sostanzialmente raggiunti, dall'altro è emerso che le indicazioni sulla tempistica attuativa fornite dagli enti al momento della richiesta del finanziamento sono state spesso disattese largamente, sia per quanto riguarda i tempi di affidamento dei lavori che i tempi di realizzazione ed entrata in funzione delle opere.

Nelle schede di richiesta di finanziamento (peraltro necessarie solo per le opere non commissariate e, quindi, disponibili per 40 dei 43 interventi verificati) era previsto che venissero indicati i tempi per l'ultimazione dei lavori e per l'entrata in funzione dell'opera che, con l'intervento di completamento, avrebbe raggiunto i requisiti di funzionalità e fruibilità. Tali tempi dovevano servire, altresì, per l'attribuzione dei punteggi per formare la graduatoria di finanziamento.

Dall'analisi di dette schede è emerso che 4 di esse risultavano prive delle previsioni temporali richieste. Nelle altre schede sono state indicate, seppure in modo disomogeneo e incompleto[8], le previsioni per i tempi di affidamento dei lavori, ultimazione dei lavori ed entrata in esercizio dell'opera. I dati disponibili per le successive analisi sono relativi alle previsioni sui tempi di:

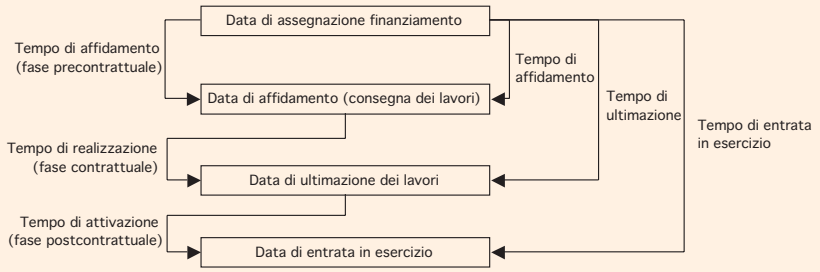
– affidamento dei lavori per 15 schede;
– ultimazione dei lavori per 36 schede;
– entrata in esercizio per 32 schede.

---

[8] Le previsioni indicate non sono calcolate a partire dalla stessa data per tutti gli interventi: talvolta partono dalla comunicazione di assegnazione del finanziamento, altre volte dalla consegna dei lavori, mentre in altri casi ancora non è specificata la data da cui iniziare a calcolare i tempi indicati; inoltre, le previsioni sui tempi di affidamento dei lavori, anche se non esplicitamente richieste, vengono fornite in 15 casi su 40, mentre quelle di entrata in esercizio, che al contrario erano richieste, mancano in 4 casi.

Nella Figura IV.3 è riportato lo schema della tempistica delle diverse fasi attuative degli interventi (precontrattuale, contrattuale e postcontrattuale) che permettono di calcolare sia i tempi di affidamento, di realizzazione e di attivazione, sia le durate cumulate a partire dalla data di assegnazione del finanziamento (il tempo di affidamento, quello di ultimazione e quello di entrata in esercizio).

Tavola IV.3 - SCHEMA DELLA TEMPISTICA ATTUATIVA



Nella Tavola IV.5 è esposto il confronto fra i dati previsti e quelli effettivi delle varie fasi attuative (affidamento, realizzazione e attivazione), relativo agli interventi con dati disponibili, ed i corrispondenti indici di variabilità relativa rispetto alla media.

Da questa Tavola emerge che, osservando la colonna dei ritardi di ciascuna fase, i maggiori scostamenti dalle previsioni, in misura percentuale, si riscontrano per la fase di affidamento dei lavori: a fronte di una previsione media di circa 3 mesi (87 giorni) la durata effettiva è di circa 8 mesi (234 giorni), con un ritardo di circa 5 mesi (147 giorni). Per la fase di realizzazione, la durata effettiva supera le previsioni del 52 per cento, mentre per la fase di attivazione lo scarto è più ridotto (22 per cento).

Tavola IV.5 - CONFRONTO TRA LA DURATA PREVISTA E LA DURATA EFFETTIVA DELLE FASI ATTUATIVE – INTERVENTI CON DATI DISPONIBILI

Fase attuativa	Durata prevista		Durata effettiva		Ritardo			
	Media (gg)	Indice di variabilità	Media (gg)	Indice di variabilità	Media (gg)	Indice di variabilità	Scostamento da previsioni (%)	Scostamento da previsioni cumulativo (%)
Affidamento (15 interventi)	87	39	234	77	147	118	+169%	
Realizzazione (36 interventi)	312	55	473	47	161	116	+52%	+77%
Attivazione (32 interventi)	32	291	39	249	7	1814	+22%	+73%
Totale	431	-	746	-	315	-	+73%	+73%

Per quanto riguarda quest'ultima fase, malgrado le previsioni risultino più vicine alla durata effettiva, va notato che la fase di attivazione ha un indice di variabilità molto alto e, quindi, dati molto sparsi intorno alla media. Ciò si deve, oltre che alla ridotta numerosità dei gruppi considerati, alla intrinseca eterogeneità dei dati: infatti le date di entrata in esercizio, sia previste che effettive, non si riferiscono sempre alla completa fruizione dell'opera, ma anche all'entrata in funzione di una sola parte di essa cosicché, in alcuni casi, la data di entrata in esercizio può addirittura precedere la data di ultimazione dei lavori.

Va precisato, infine, che i totali indicati nella Tavola IV.5 sono solo una stima della durata media totale, in quanto essi sono la somma di durate medie riferite a sottoinsiemi diversi (a seconda della disponibilità dei dati). Al contrario, la necessità di tale approssimazione viene meno se si considera il sottoinsieme dei soli interventi con dati previsionali completi che, in questo caso, è costituito da 13 interventi su 40. I dati ad essi relativi sono riportati nella Tavola IV.6.

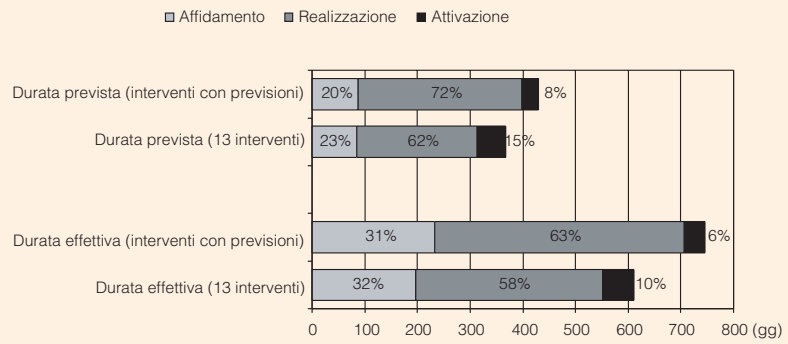
Tavola IV.6 - CONFRONTO TRA LA DURATA PREVISTA E LA DURATA EFFETTIVA DELLE FASI ATTUATIVE – INTERVENTI CON DATI COMPLETI

Fase attuativa	Durata prevista		Durata effettiva		Ritardo			
	Media (gg)	Indice di variabilità	Media (gg)	Indice di variabilità	Media (gg)	Indice di variabilità	Scostamento da previsioni (%)	Scostamento da previsioni cumulativo (%)
Affidamento (13 interventi)	86	40	198	46	112	84	+130%	+130%
Realizzazione (13 interventi)	226	87	354	56	128	123	+57%	+77%
Attivazione (13 interventi)	56	117	59	90	3	3259	+5%	+66%
Totale	368	-	611	-	243	-	+66%	+66%

Per il sottoinsieme in questione, si hanno scostamenti del 130 per cento fra le previsioni e la durata effettiva della fase di affidamento, del 57 per cento per la fase di realizzazione e del 5 per cento per la fase di attivazione, corrispondenti ad uno scostamento complessivo dei tempi di attuazione degli interventi dalle previsioni del 66 per cento.

In questo caso si può notare che, complessivamente, sia la durata media prevista che quella effettiva sono minori che nel caso precedente. Tuttavia, a livello percentuale, gli scostamenti sono confrontabili con gli omologhi precedenti: in particolare lo scostamento cumulativo delle fasi di affidamento e realizzazione è del 77 per cento sia per il sottoinsieme dei 13 interventi con dati completi che per tutti quelli con previsioni.

Figura IV.4 - CONFRONTO FRA DURATA PREVISTA ED EFFETTIVA PER I 2 SOTTOINSIEMI DI INTERVENTI



Nella Figura IV.4 si riporta il confronto fra la durata prevista e quella effettiva delle varie fasi per i 2 sottoinsiemi di interventi considerati. Le percentuali indicate evidenziano il peso della durata di ciascuna fase sulla durata totale.

Il dato che emerge è che la durata della fase di affidamento viene sottostimata nelle previsioni anche in termini relativi: le previsioni indicano una durata media della fase di affidamento nell'ordine del 20 per cento della durata complessiva dell'intervento, mentre i dati effettivi testimoniano un valore dell'ordine del 30 per cento. Di conseguenza, sempre in termini relativi, risultano sovrastimate le previsioni per le durate delle altre fasi.

Le analisi esposte confermano quindi la tendenza delle amministrazioni a fornire previsioni eccessivamente ottimistiche, soprattutto per quanto riguarda la fase di affidamento dei lavori. Tale risultato pone un problema di affidabilità dei dati quantitativi previsionali utilizzati per il calcolo di parametri per l'assegnazione del punteggio alle schede di richiesta del finanziamento.

A maggior ragione, se si considera che tali parametri potrebbero comunque assolvere al loro scopo se il ritardo fosse pressoché lo stesso in tutti i progetti considerati; ma ciò è smentito dall'evidenza empirica relativa agli alti valori degli indici di variabilità.

L'analisi puntuale degli interventi conferma queste considerazioni.

Per 3 interventi le previsioni sono state complessivamente rispettate: si tratta del "Museo Archeologico di Teano", del "Consolidamento dell'arginatura destra dell'Arno nella Tenuta di San Rossore" e della "Ristrutturazione e riconversione dell'area autoportuale di Aosta". Per questi interventi i tempi di entrata in esercizio hanno anticipato le previsioni, rispettivamente, del 42 per cento, del 33 per cento e del 9 per cento.

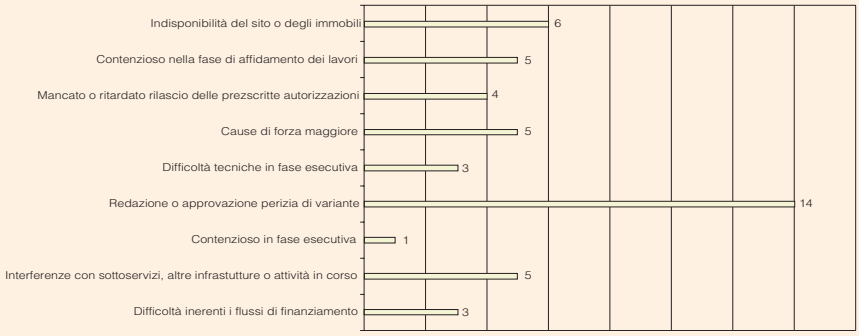
Per tutti gli altri interventi le previsioni sono state superate. Tuttavia, fra quelli che si sono distinti negativamente per lo scostamento dai tempi previsti, alcuni hanno effettivamente incontrato diversi ostacoli ("Costruzione dei collettori esterni a Canino (VT)"[9], "Completamento degli impianti di pubblica illuminazione a Trinitapoli (FG)"[10], "Parcheggio sotterraneo Piazza Carlo III a Caserta"[11] e "Rinnovo linea ferroviaria Martina Franca - Lecce"[12]) mentre per altri (vari interventi di sistemazione di strade provinciali nella provincia di Reggio Calabria e "Recupero del centro storico di Spezzano Piccolo (CS)") non si sono registrati limiti operativi di rilevanza; anzi, i lavori talvolta sono stati ultimati persino in anticipo sulla scadenza contrattuale. In questi casi si trattava, evidentemente, di previsioni fittizie, in quanto i rappresentanti degli enti, in sede di verifica in loco, non sono stati in grado di fornire alcuna motivazione dei ritardi riscontrati.

IV.5. I limiti operativi e le maggiori criticità riscontrate

Una ulteriore analisi che è stato possibile effettuare sugli interventi sottoposti a verifica in loco nell'ultimo quadrimestre 2002 è quella sui limiti operativi che hanno ostacolato il percorso attuativo degli interventi.

Nella Figura IV.5 sono riportati i limiti operativi riscontrati per i 43 interventi verificati. In ciascun caso si tratta di limiti superati, in quanto gli interventi sono tutti ultimati.

Figura IV.5. - LIMITI OPERATIVI RISCONTRATI SUI 43 INTERVENTI VERIFICATI



9 Per Canino è stato necessario ripetere la gara d'appalto poiché la ditta aggiudicataria non si è presentata alla firma del contratto, ci sono stati lunghi tempi di elaborazione di una perizia di variante per miglioramenti aggiuntivi e i lavori sono stati ulteriormente sospesi per interventi sull'acquedotto comunale; ulteriori problemi legati ai ritardi nei trasferimenti finanziari da parte della Regione Lazio si sono potuti evitare grazie alle anticipazioni effettuate dal Comune.

10 Per Trinitapoli i ritardi sono attribuibili al ricorso contro l'aggiudicazione presentato da una delle imprese partecipanti, al maltempo e ai tempi di redazione di una perizia di adeguamento.

11 Per Caserta i ritardi sono da imputarsi all'interconnessione tra i lavori finanziati dal CIPE e altri lavori in corso, tra cui quelli connessi alle opere di collegamento con i sottovia delle ferrovie, e ai tempi di emanazione del provvedimento di chiusura temporanea del traffico veicolare delle aree interessate dai lavori.

12 Per la ferrovia i ritardi sono dovuti a un contenzioso in fase di affidamento dei lavori e ai lavori previsti da una perizia di variante e suppletiva.

I limiti riscontrati più frequentemente, tenendo presente che per ciascun intervento si possono riscontrare anche diversi limiti, sono quelli legati alla redazione e/o all'approvazione di perizie di variante (14 interventi su 43). L'elaborazione delle perizie di variante ha richiesto fino a 9 mesi di tempo, mentre per le relative approvazioni ci sono voluti fino a 3 mesi. Le perizie sono per lo più finalizzate a miglioramenti aggiuntivi al progetto, o dettate dalla necessità di adeguamenti o nuove esigenze funzionali, ma in taluni casi si sono rese necessarie per risolvere carenze progettuali.

Seguono, in ordine di frequenza, i limiti dovuti all'indisponibilità del sito o degli immobili (6 interventi), che dipende dai motivi più vari, quali lo svolgimento di manifestazioni locali, l'effettuazione degli espropri, le difficoltà di accesso al cantiere a causa del maltempo, ecc. Altri limiti rilevanti sono le interferenze con sottoservizi o altre attività (5 interventi), i contenziosi nella fase di affidamento lavori (5 interventi) e le cause di forza maggiore (5 interventi), spesso legate al maltempo, specialmente per gli interventi nel Centro-Nord.

Meno frequenti, ma non di minore importanza, sono le difficoltà nell'ottenimento delle autorizzazioni (4 interventi), anche in fase di realizzazione, che possono bloccare i lavori e causare ritardi di diversi mesi. Difficoltà tecniche in fase esecutiva (3 interventi), difficoltà inerenti i flussi di finanziamento da parte delle Amministrazioni competenti (3 interventi) e contenzioso in fase esecutiva (1 intervento) completano il quadro dei limiti operativi riscontrati.

Il quadro fornito dei limiti operativi si riferisce al percorso attuativo degli interventi, per i quali, tuttavia, si sono riscontrate altre criticità significative, sia durante l'attuazione che dopo l'entrata in funzione.

IV.5.1. Criticità relative alla gestione e alla valorizzazione

Per gli interventi di sistemazione di strade provinciali nella provincia di Reggio Calabria, ad esempio, le verifiche in loco hanno consentito di riscontrare la mancanza di manutenzione delle strade dopo l'ultimazione degli interventi, che in alcuni casi non sono neanche stati sufficienti a risolvere persistenti problemi di sicurezza dovuti all'intenso traffico e a restringimenti della carreggiata. Al riguardo l'Amministrazione Provinciale ha lamentato la carenza di risorse per la manutenzione stanziate dalla Regione Calabria e tuttavia non ha ancora provveduto, pur avendo da tempo terminato i lavori, a chiudere la convenzione con la Regione stessa chiedendo il saldo finale.

La gestione a regime dell'opera è risultata critica anche per l'impianto sportivo di Lenza di Gagliano (CZ), poiché, anche se il competente assessorato allo sport del Comune ha pubblicato un bando per l'affidamento della gestione, il servizio di custodia è attualmente operato solo da un impiegato comunale ed esclusivamente nelle ore pomeridiane, lasciando per il tempo rimanente l'impianto senza alcun tipo di controllo.

Anche nel caso del restauro dell'ex convento di S. Bernardino a Rossano (CS), risalente al 1400 e ora destinato a spazi espositivi e sale congressuali, si è riscontrata una significativa sottoutilizzazione del complesso, anche se il Comune sta va-

lutando possibili modalità di valorizzazione. Inoltre, in sede di verifica, sono stati evidenziati segni di umidità e insufficiente raccolta di acque piovane per cui il rappresentante del Comune ha assicurato un successivo e puntuale intervento.

Per il parcheggio di Piazza Carlo III a Caserta, uno dei fattori che ha permesso di portare a termine l'intervento è stato il fatto che tutti i diversi finanziamenti (Convenzione Agensud, POP 94/99, FIO, oltre ai fondi della legge 208/98) siano stati gestiti dalla Regione Campania, che ne ha consentito l'integrale utilizzo con travasi di partite da un finanziamento all'altro, trattando unitamente i cinque progetti nei quali si articola l'opera. Tuttavia si deve riscontrare che i ricavi della gestione provvisoria non sono sufficienti a coprire i costi, sia a causa di un sottoutilizzo del parcheggio sia a causa della tariffa particolarmente ridotta (1 euro al giorno). Inoltre, per quanto riguarda invece i rapporti contrattuali, rileva considerare che, pur in presenza di un progetto approvato nel 1999 è stata necessaria l'introduzione di quasi 100 nuovi prezzi e appare anomala anche l'approvazione delle perizie, peraltro prive delle previste relazioni esplicative, dopo l'ultimazione dei lavori.

Per l'ex convento di San Bartolomeo a Rovigo, destinato ad ospitare il Museo archeologico del territorio, l'intervento finanziato dal CIPE ha consentito di ultimare i lavori di restauro della struttura, mentre sono in via di ultimazione le sistemazioni esterne. Il progetto di allestimento generale prevede nove sale espositive, per un costo di circa 4,5 milioni di euro; tuttavia, oltre all'impegno per il reperimento delle risorse per la prosecuzione del disegno culturale riveste particolare importanza la valutazione di un piano gestionale efficace, visto che gran parte degli spazi disponibili sono inutilizzati e i ricavi della gestione non sono sufficienti per la copertura dei costi.

Per la Scuola elementare "Riccioli" di Assoro (EN), se da un lato le modalità di realizzazione e attivazione dell'opera testimoniano la presenza di un'efficace azione amministrativa, dall'altro devono segnalarsi diversi aspetti negativi. Innanzitutto i tempi e la laboriosità delle procedure amministrative per i trasferimenti finanziari dalla Regione al Comune hanno creato i presupposti giuridici per la maturazione di interessi per ritardato pagamento che l'impresa, peraltro, non ha richiesto; poi la realizzazione prevista nel progetto di locali da adibire a cucina, mentre nella scuola non viene effettuato il servizio mensa e infine lo stato di abbandono della zona servizi annessa all'impianto sportivo, di competenza del comprensorio scolastico locale.

IV.5.2. Criticità relative all'attualità dell'opera

Nel caso della condotta di scarico di una vasca di accumulo nel comprensorio irriguo del basso Fortore (FG), essa ha consentito di rendere pienamente fruibile la vasca costruita negli anni settanta, che però rischia di non essere comunque utilizzata o di avere un utilizzo estremamente parziale, in presenza di uno stato siccitoso ormai cronico che contraddistingue l'area. In un tale ambito la realizzazione della condotta avrebbe potuto essere procrastinata nel tempo, a vantaggio di altre infrastrutture di maggiore valenza.

Per il completamento dell'ammodernamento della ferrovia Martina Franca-Lecce si rileva che malgrado l'armamento messo in opera consentirebbe un mag-

gior traffico ferroviario rispetto al passato, questo risulta limitato dal materiale rotabile ormai obsoleto, tanto che la tratta potrebbe essere declassata da interesse regionale ad interesse locale.

IV.5.3. Criticità di diverso tipo, dall'allungamento dei tempi alla lievitazione dei costi

Il caso della diga di Penne sul fiume Tavo è emblematico di come un ritardo iniziale possa indurre dei ritardi a cascata ancora più sostenuti. Per il progetto, di competenza del Ministero delle Politiche Agricole, era stato previsto l'affidamento dei lavori entro ottobre 2000; tuttavia i tempi di rilascio del nulla-osta del Genio Civile e del parere del Provveditorato alle Opere Pubbliche dell'Abruzzo e la complessità dei vari passaggi procedurali per l'esperimento della gara hanno consentito l'affidamento solo nel mese di marzo 2001. Non è stato quindi possibile effettuare i lavori previsti a lago vuoto nell'ottobre 2000, quando questo era già stato svuotato per altri lavori, ma si dovrà ora attendere fino ad ottobre 2003 quando, al termine della stagione irrigua, il livello del lago potrà essere sensibilmente abbassato.

Per la Biblioteca Nazionale di Cosenza, i consistenti ritardi registrati nell'ultimazione dei lavori e nell'entrata in esercizio sono originati dalla necessità di integrare i lavori di completamento con altri previsti nel progetto originario e finanziati con altre risorse (FIO, Ministero Beni Culturali); inoltre rimane da definire la soluzione della copertura dei resti archeologici al piano terra, con il coordinamento della Soprintendenza Archeologica regionale.

Per quanto riguarda il recupero della Città vecchia di Taranto, lo slittamento dei tempi di conclusione dei lavori è stato determinato da resistenze e vischiosità amministrative, ormai superate, legate alla disponibilità della sede di attracco delle piattaforme del nuovo mercato ittico. Inoltre, i fondi CIPE sono stati accreditati alla Regione con uno scaglionamento sul triennio 1999-2001 mentre, data la specifica natura dell'intervento, il maggiore fabbisogno era concentrato all'inizio del periodo; una volta che i fondi erano disponibili, tuttavia, si sono aggiunti ulteriori ritardi nei pagamenti sia da parte della Regione al Comune che da parte del Comune all'impresa.

Per l'intervento di completamento della rete fognaria di Francavilla Fontana (BR) il costo dell'opera è salito notevolmente rispetto all'importo originario di concessione a causa dell'aggiornamento dei prezzi previsto dalla legge regionale n.27/1985 e dell'inserimento nel quadro economico di voci per oneri di concessione, gestione temporanea e spesa per l'alta vigilanza effettuata da un rappresentante dell'Acquedotto Pugliese, a cui l'opera sarà trasferita a breve. L'aumento dei costi dovrà essere attentamente valutato dalla Regione ai fini della valorizzazione dell'opera per il sopraccitato trasferimento.

V. IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INTERVENTI NEL SETTORE SANITARIO

V.1. Oggetto e sintesi dei risultati

Le attività di verifica degli interventi in materia di sanità ha riguardato nell'anno 2002 gli interventi inclusi in due disposizioni di legge:

Art.20 Legge 11 marzo 1988 n.67, con il Programma decennale di investimenti finalizzati al miglioramento e all'equilibrio territoriale delle strutture sanitarie delle Regioni, delle Province Autonome, degli Enti scientifici e di ricovero[13];

Legge 5 Giugno 1990, n.35, con il Programma di interventi urgenti per la lotta contro l'Aids.

Il Programma decennale di investimenti, del valore complessivo di 15.494 milioni di euro, è stato articolato in due fasi di attuazione, nella seconda delle quali sono stati affidati all'Unità di verifica compiti di monitoraggio dei progetti finanziati.

Il programma delle visite in loco per il 2002 ha riguardato 116 finanziamenti relativi ad 83 progetti (27 al Nord, 30 al Centro, 26 al Sud) per un importo di risorse concesse pari a 1.287 milioni di euro.

Questi i criteri di selezione degli interventi:

– un significativo avanzamento dei lavori;

– la rilevanza dei finanziamenti (per cui le visite hanno riguardato principalmente ospedali);

– l'assenza di visite precedenti;

– la mancanza di informazioni da parte delle Regioni sullo stato di attuazione dei lavori.

Ecco una sintesi dei risultati delle verifiche:

– stato dei lavori: 6 progetti non ancora avviati a più di un anno dalla scadenza dei termini di apertura dei cantieri, 11 progetti con lavori di realizzazione sospesi e solo 15 con opere completamente eseguite;

– stato di avanzamento delle opere: la capacità di spesa delle Regioni è risultata in media del 72%; tra i progetti visitati da ultimarsi entro il 2002 appena il 18% sono risultati finanziariamente ultimati (in genere strutture dai costi molto contenuti) metà dei quali fruibili e/o in esercizio.

Il quadro realizzativo evidenzia un ritardo generalizzato nell'avanzamento dei lavori. I più frequenti limiti operativi riscontrati sono di natura:

– tecnica (carenze progettuali, perizie di variante, interferenze con altri servizi strutture ed attività e difficoltà tecniche esecutive);

– amministrativa (in un numero ridotto di casi).

Solo per 1 progetto (l'Ospedale Misericordia di Grosseto) non sono stati riscontrati limiti operativi.

---

[13] Policlinici universitari, Istituti Zooprofilattici Sperimentali, Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico di cui all'art.4 della legge 30.12.91 n. 41

Il Programma di interventi urgenti per la lotta contro l'Aids riguarda finanziamenti per complessivi 1.084 milioni di euro.

Il numero limitato di verifiche in loco per il 2002 (20) si spiega nel fatto che pochi progetti presentavano realizzazioni significative.

In media, l'avanzamento rilevato è stato del 65 per cento, con situazioni differenziate a livello regionale (dal mancato avvio a valori realizzativi superiori al 95 per cento).

Dei 17 progetti avviati 3 risultano momentaneamente sospesi, 7 ancora in corso di esecuzione, 7 ultimati (con in media 15 mesi di ritardo), dei quali 5 in esercizio.

Come per i progetti finanziati sull'art.20, gli ostacoli più frequentemente riscontrati sono quelli di natura tecnica (carenze progettuali e conseguenti perizie di variante) e amministrativa (disfunzioni degli uffici nella predisposizione degli atti).

V.2. Programma decennale di investimenti ex art.20 Legge 11 marzo 1988, n.67

V.2.1. Quadro finanziario di riferimento e utilizzo dei fondi disponibili

Il programma decennale di investimenti, che metteva a disposizione 15.494 milioni di euro per il miglioramento e l'equilibrio territoriale delle strutture sanitarie delle Regioni, delle Province Autonome, degli Enti scientifici e di ricovero[14] è stato articolato in due fasi di attuazione, secondo la ripartizione finanziaria regionale riportata nella Tavola V.1:

- la prima fase, di competenza del CIPE, relativa ad una disponibilità di risorse pari a 4.855 milioni di euro (originariamente 5.165), si è sostanzialmente conclusa nel 1998, ad eccezione di una modesta quota destinata al settore materno-infantile;
- la seconda fase, relativa ai restanti 10.639 milioni di euro (cui vanno aggiunti ulteriori 2.066 milioni di euro messi a disposizione della finanziaria 2002, ma non ancora ripartiti), ha preso avvio per una disponibilità limitata di 1.291 milioni di euro, a fronte della quale il CIPE, con delibera del 06.05.98, ha individuato un programma specifico di opere prioritarie, per consentire la prosecuzione delle opere già avviate nella I fase e gli interventi per la sicurezza delle strutture sanitarie.

Nella seduta del 06.08.1999, in attuazione dell'art.3 della legge 17 maggio 1999 n.144, il CIPE ha proceduto al riordino delle proprie competenze ed ha attribuito al Ministero della Sanità (oggi Ministero della Salute) le funzioni di ammissione dei progetti ai finanziamenti previsti dall'art.20 e dalla legge 135/90.

Risultano quindi introdotte modifiche procedurali nella gestione complessiva dei finanziamenti di seconda fase. Lo strumento programmatico di riferimento è costituito dagli accordi sanitari di programma stipulati fra Ministero dell'Economia, Ministero della Salute e Regioni le quali, con il successivo inoltro

[14] Policlinici universitari, Istituti Zooprofilattici Sperimentali, Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico, di cui all'art.4 della legge 30.12.91 n. 41

Tavola V.1 - ART. 20 LEGGE 67/88 - RIPARTIZIONE REGIONALE DELLE ASSEGNAZIONI DEL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INTERVENTI NEL SETTORE SANITARIO *(valori in migliaia di euro)*

REGIONI	ASSEGNAZIONI DI PROGRAMMA					
	I FASE (I Triennio)		II FASE (II e III Triennio)		TOTALE	
	Importo	Distrib. %	Importo	Distrib. %	Importo	Distrib. %
PIEMONTE	313.826,58	6,46	678.270,08	6,38	992.096,66	6,40
VALLE D'AOSTA	14.744,33	0,30	31.865,91	0,30	46.610,24	0,30
LOMBARDIA	578.806,16	11,92	1.201.068,03	11,29	1.779.874,19	11,49
P.A. BOLZANO	33.868,73	0,70	73.199,50	0,69	107.068,23	0,69
P.A. TRENTO	36.877,60	0,76	79.702,21	0,75	116.579,82	0,75
VENETO	288.983,97	5,95	624.575,60	5,87	913.559,58	5,90
FRIULI V.G.	96.188,03	1,98	207.889,40	1,95	304.077,43	1,96
LIGURIA	158.574,48	3,27	339.111,80	3,19	497.686,27	3,21
EMILIA R.	299.412,79	6,17	614.052,79	5,77	913.465,58	5,90
Totale Nord	**1.821.282,67**	**37,52**	**3.849.735,32**	**36,19**	**5.671.017,99**	**36,60**
TOSCANA	266.915,25	5,50	497.455,42	4,68	764.370,67	4,93
UMBRIA	63.529,36	1,31	140.735,02	1,32	204.264,38	1,32
MARCHE	102.707,27	2,12	226.332,07	2,13	329.039,34	2,12
LAZIO	371.874,79	7,66	795.573,96	7,48	1.167.448,75	7,53
Totale Centro	**805.026,67**	**16,58**	**1.660.096,47**	**15,60**	**2.465.123,15**	**15,91**
ABRUZZO	137.004,14	2,82	285.087,82	2,68	422.091,96	2,72
MOLISE	48.367,74	1,00	104.831,97	0,99	153.199,71	0,99
CAMPANIA	526.105,35	10,84	1.130.912,01	10,63	1.657.017,36	10,69
PUGLIA	376.810,57	7,76	814.789,78	7,66	1.191.600,34	7,69
BASILICATA	68.929,95	1,42	142.494,07	1,34	211.424,03	1,36
CALABRIA	198.491,95	4,09	424.925,76	3,99	623.417,71	4,02
SICILIA	496.353,30	10,22	1.256.885,15	11,81	1.753.238,44	11,32
SARDEGNA	160.082,01	3,30	345.982,74	3,25	506.064,75	3,27
Totale Sud	**2.012.145,00**	**41,45**	**4.505.909,30**	**42,35**	**6.518.054,30**	**42,07**
IRCCS, IZS, UNIV.	**216.240,50**	**4,45**	**623.271,03**	**5,86**	**839.511,54**	**5,42**
TOTALE NAZIONALE	**4.854.694,85**	**100,00**	**10.639.012,12**	**100,00**	**15.493.706,97**	**100,00**

delle richieste di finanziamento dei progetti esecutivi previsti nell'accordo di programma, procedono all'utilizzo delle risorse finanziarie.

Le norme procedurali della seconda fase sono state fissate in un accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano sancito nella Conferenza Stato-Regioni tenutasi il 19.02.2002. Tale accordo prevede, tra l'altro, la definizione dei compiti dell'Unità di verifica nella fase di monitoraggio dei progetti finanziati che sarà oggetto di un successivo protocollo d'intesa fra il Ministero dell'Economia e quello della Salute.

Per quanto riguarda gli aspetti esclusivamente finanziari, si ricorda che nel complesso i finanziamenti (concessi dal CIPE e poi dal Ministero della Salute) dall'inizio dell'operatività dell'art.20 della legge 67/88 al 31/12/2002 (circa 12 anni) riguardano 2.733 progetti per un importo di 7.870 milioni di euro pari al 62 per cento delle risorse disponibili (circa 12.601 milioni di euro) ed al 45 per cento delle assegnazioni complessive di programma (17.560 milioni di euro).

V.2.2. Le verifiche con sopralluogo effettuate nell'anno 2002

La predisposizione del programma ispettivo di visite-sopralluogo nel corso del 2002 ha richiesto, come di consueto, l'accertamento preliminare dello stato degli adempimenti, relativo all'effettivo avvio dei lavori previsti dai progetti di I fase, per i quali i termini di apertura cantieri venivano a scadenza entro il 31.12.1999.

Individuato, in tal modo, un numero congruo di interventi caratterizzati da un significativo avanzamento dei lavori, le verifiche sono state concentrate sulle iniziative di più rilevanti dimensioni non ancora visitate e per le quali le regioni non avevano fatto pervenire informazioni sullo stato di attuazione dei lavori.

Il programma delle visite in loco per il 2002 ha riguardato 116 finanziamenti relativi ad 83 progetti ripartiti fra Nord (27 progetti), Centro (30 progetti) e Sud (26 progetti) per un importo di risorse concesse pari a 1.287 milioni di euro.

Come evidenziato nella Tavola V.2, il criterio di selezione adottato (la rilevanza dei finanziamenti) ha comportato che il programma di visite riguardasse quasi esclusivamente ospedali (71 progetti su 83) e solo marginalmente gli altri comparti della assistenza e prevenzione.

Una prima analisi, consentita dalle risultanze delle verifiche, fa riferimento allo stato dei lavori ed è riportata nella Tavola V.3: 6 progetti (3 della Regione Toscana e 3 della Regione Sicilia) non risultavano ancora avviati, nonostante i termini di apertura dei cantieri fossero scaduti da più di un anno; 77 progetti risultavano in corso di realizzazione, 11 progetti con lavori di realizzazione momentaneamente sospesi e solo 15 progetti con opere completamente eseguite.

Lo stato di realizzazione dei progetti è sintetizzato nella Tavola 5.4 che parte dalla ricostruzione della struttura dei costi delle iniziative visitate: l'importo globale dei finanziamenti è pari a 1.287 milioni di euro, cui corrispondono, sommando l'apporto di risorse regionali, costi progettuali gravanti sull'art.20 per 1.634 milioni di euro. Se si tiene conto che i succitati 83 progetti per essere completati dovranno far ricorso ad ulteriori risorse previste dagli accordi di programma e che molti di essi hanno già goduto finanziamenti pregressi di diversa copertura (FSR, FIO, Agensud, etc.), i costi complessivi dei progetti visitati nel 2002 raggiungono 2.109 milioni di euro.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle opere, riportato nella medesima Tavola V.4, va premesso che, per il diverso numero dei casi osservati in ciascuna regione e per la non omogeneità delle date di inizio dei lavori, le risultanze non consentono una lettura comparativa dei dati aggregati, ma solo una prima analisi delle singole situazioni progettuali considerate: i progetti delle Regioni Veneto, Liguria, Toscana, Abruzzo, Puglia e Calabria presentano avanzamenti ed impieghi dei finanziamenti di gran lunga più elevati di quelli delle restanti regioni, con quote comprese tra il 56 e il 74 per cento. Sotto il profilo della realizzazione delle strutture ospedaliere interessate, tenendo conto del costo complessivo delle stesse, si evidenzia un più significativo avanzamento dei progetti meridionali (in media il 63 per cento) in quanto, per essi, risulta più consistente la quota di risorse già accordate (e conseguentemente spese) ai sensi delle precedenti leggi agevolative per il mezzogiorno.

Tavola V.2 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: FINANZIAMENTI CONCESSI PER LINEE DI INTERVENTO
(Situazione al 31.12.2002) *(valori in migliaia di euro)*

REGIONE	FINANZIAMENTI CONCESSI														
	TOTALI			PER LINEE DI INTERVENTO											
				Servizi territoriali			Residenze sanitarie assistenziali			Ospedali			Servizi generali		
	N.	N. progetti	Importo	N.	Importo	%	N.	Importo	%	N.	Importo	%	N.	Importo	%
PIEMONTE	18	14	245.595,4	0	0	0,00	0	0	0,00	14	245.595,4	100,00	0	0	0,00
VENETO	4	3	57.765,7	0	0	0,00	0	0	0,00	3	57.765,7	100,00	0	0	0,00
LIGURIA	13	10	58.107,6	0	0	0,00	1	10.303,3	17,73	8	46.614,4	80,22	1	1.189,9	2,05
Totale Nord	**35**	**27**	**361.468,7**	**0**	**0,0**	**0,00**	**1**	**10.303,3**	**2,85**	**25**	**349.975,5**	**96,82**	**1**	**1.189,9**	**0,33**
TOSCANA	30	17	426.808,2	0	0	0,00	0	0	0,00	17	426.808,2	100,00	0	0	0,00
MARCHE	12	9	78.876,4	1	588,8	0,00	1	724,1	0,92	7	77.563,6	98,34	0	0	0,00
LAZIO	4	4	40.539,3	0	0	0,00	0	0	0,00	4	40.539,3	100,00	0	0	0,00
Totale Centro	**46**	**30**	**546.223,9**	**1**	**588,8**	**0,11**	**1**	**724,1**	**0,13**	**28**	**544.911,1**	**99,76**	**0**	**0,0**	**0,00**
ABRUZZO	5	3	101.722,4	0	0	0,00	0	0	0,00	3	101.722,4	100,00	0	0	0,00
CAMPANIA	5	5	39.003,3	0	0	0,00	1	1.363,4	3,50	4	37.639,9	96,50	0	0	0,00
PUGLIA	15	11	155.577,0	0	0	0,00	0	0	0,00	6	112.109,9	72,06	5	43.467,1	27,94
CALABRIA	3	1	5.837,5	0	0	0,00	0	0	0,00	1	5.837,5	100,00	0	0	0,00
SICILIA	7	6	77.025,4	2	9.108,8	11,83	0	0	0,00	4	67.916,7	88,17	0	0	0,00
Totale Sud	**35**	**26**	**379.165,6**	**2**	**9.108,8**	**2,40**	**1**	**1.363,4**	**0,36**	**18**	**325.226,3**	**85,77**	**5**	**43.467,1**	**11,46**
TOTALE NAZIONALE	**116**	**83**	**1.286.858,2**	**3**	**9.697,5**	**0,76**	**3**	**12.390,8**	**0,96**	**71**	**1.220.112,9**	**94,81**	**6**	**44.657,0**	**3,47**

(*) Comprensivi delle risorse a carico delle Regioni.

Tavola V.3 - PROGETTI VERIFICATI 2002: STATO DEI LAVORI (Situazione al 31.12.2002) *(valori in migliaia di euro)*

REGIONI	Progetti verificati		Progetti non avviati		Progetti avviati		DI CUI:					
							Lavori in corso		Lavori sospesi		Lavori eseguiti	
	N.	Importo concesso	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
PIEMONTE	14	245.595,4	0	0	14	245.595,4	9	220.236,3	4	20.649,0	1	4.710,1
VENETO	3	57.765,7	0	0	3	57.765,7	2	51.878,1	0	0,0	1	5.887,6
LIGURIA	10	58.107,6	0	0	10	58.107,6	6	46.332,4	1	245,3	3	11.529,9
Totale Nord	**27**	**361.468,7**	**0**	**0,0**	**27**	**361.468,7**	**17**	**318.446,8**	**5**	**20.894,3**	**5**	**22.127,6**
TOSCANA	17	426.808,2	3	33.009,3	14	393.798,9	7	97.942,4	1	44.402,4	6	251.454,1
MARCHE	9	78.876,4	0	0	9	78.876,4	7	65.467,1	1	11.254,1	1	2.155,2
LAZIO	4	40.539,3	0	0	4	40.539,3	3	39.509,0	0	0,0	1	1.030,3
Totale Centro	**30**	**546.223,9**	**3**	**33.009,3**	**27**	**513.214,6**	**17**	**202.918,5**	**2**	**55.656,5**	**8**	**254.639,6**
ABRUZZO	3	101.722,4	0	0	3	101.722,4	2	101.329,9	0	0,0	1	392,5
CAMPANIA	5	39.003,3	0	0	5	39.003,3	3	20.199,1	2	18.804,2	0	0,0
PUGLIA	11	155.577,0	0	0	11	155.577,0	8	93.305,2	2	19.586,6	1	42.685,2
CALABRIA	1	5.837,5	0	0	1	5.837,5	1	5.837,5	0	0,0	0	0,0
SICILIA	6	77.025,4	3	17.449,0	3	59.576,4	3	59.576,4	0	0,0	0	0,0
Totale Sud	**26**	**379.165,6**	**3**	**17.449,0**	**23**	**361.716,6**	**17**	**280.248,1**	**4**	**38.390,8**	**2**	**43.077,7**
TOTALE NAZIONALE	**83**	**1.286.858,2**	**6**	**50.458,4**	**77**	**1.236.399,9**	**51**	**801.613,4**	**11**	**114.941,6**	**15**	**319.844,9**

Tavola V.4 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: COSTI COMPLESSIVI, IMPIEGO DEI FINANZIAMENTI CONCESSI ED AVANZAMENTO (Situazione al 31.12.2002) *(valori in migliaia di euro)*

REGIONE	Finanziamenti concessi			COSTO PROGETTI		Impiego finanziamenti		AVANZAMENTO PROGETTI			
				In esecuzione	Complessivi			In esecuzione		Complessivi	
	N. a	N. Progetti b	Importo c	Importo d	Importo e	Importo speso f	% g = (f/c)	Importo speso h	% i = (h/d)	Importo speso l	% m = (l/e)
PIEMONTE	18	14	245.595,4	359.431,3	441.948,2	139.735,7	56,90	149.748,2	41,66	166.632,8	37,70
VENETO	4	3	57.765,7	79.740,9	79.740,9	47.994,3	83,08	52.691,0	66,08	52.691,0	66,08
LIGURIA	13	10	58.107,6	63.610,4	65.008,5	43.946,4	75,63	46.759,0	73,51	46.759,0	71,93
Totale Nord	**35**	**27**	**361.468,7**	**502.782,7**	**586.697,6**	**231.676,4**	**64,09**	**249.198,2**	**49,56**	**266.082,7**	**45,35**
TOSCANA	30	17	426.808,2	571.600,0	630.637,3	291.429,4	68,28	393.129,1	68,78	395.664,3	62,74
MARCHE	12	9	78.876,4	102.522,9	205.501,8	35.159,9	44,58	39.151,6	38,19	52.005,7	25,31
LAZIO	4	4	40.539,3	42.672,8	59.715,8	15.211,7	37,52	15.308,3	35,87	32.351,4	54,18
Totale Centro	**46**	**30**	**546.223,9**	**716.795,7**	**895.854,9**	**341.801,0**	**62,58**	**447.588,9**	**62,44**	**480.021,4**	**53,58**
ABRUZZO	5	3	101.722,4	111.814,0	223.067,5	72.992,9	71,76	76.164,5	68,12	187.418,1	84,02
CAMPANIA	5	5	39.003,3	46.567,9	78.010,8	13.340,6	34,20	15.716,3	33,75	15.716,3	20,15
PUGLIA	15	11	155.577,0	167.341,8	194.351,0	99.721,1	64,10	107.417,9	64,19	110.723,2	56,97
CALABRIA	3	1	5.837,5	6.144,8	6.144,8	3.467,0	59,39	3.467,0	56,42	3.467,0	56,42
SICILIA	7	6	77.025,4	82.218,9	125.112,2	39.559,6	51,36	39.694,9	48,28	77.423,6	61,88
Totale Sud	**35**	**26**	**379.165,6**	**414.087,4**	**626.686,4**	**229.081,2**	**60,42**	**242.460,5**	**58,55**	**394.748,1**	**62,99**
TOTALE NAZIONALE	**116**	**83**	**1.286.858,2**	**1.633.665,8**	**2.109.238,9**	**802.558,5**	**62,37**	**939.247,6**	**57,49**	**1.140.852,3**	**54,09**

(*) Comprensivi delle risorse a carico delle Regioni.

Ulteriori elementi di analisi in ordine all'andamento esecutivo degli interventi possono essere forniti dall'individuazione del numero dei progetti che si sarebbero dovuti ultimare entro il 2002 e dal calcolo del livello di spesa che gli stessi avrebbero dovuto raggiungere se fossero state rispettate le previsioni di durata lavori indicate nella fase di progettazione.

L'analisi è riportata nella Tavola V.5: degli 83 interventi verificati, 6 progetti non risultano nemmeno avviati, mentre, di quelli avviati, ben 62 (75 per cento del totale "verificato") avrebbero dovuto essere già completati secondo le indicazioni di durata previste nei progetti e, quindi, presentare livelli di spesa tali da esaurire gli importi concessi per il primo triennio finanziario.

Tavola V.5 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: ESECUZIONE E PREVISIONE DI ULTIMAZIONE CON RIFERIMENTO AL 31.12.2002 *(valori in migliaia di euro)*

REGIONE	PROGETTI VERIFICATI		NON AVVIATI		AVVIATI			
					con ultimazione prevista entro 31.12.2002		con ultimazione prevista oltre 31.12.2002	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
PIEMONTE	14	359.431,3	0	0,0	9	82.199,8	5	277.231,5
VENETO	3	79.740,9	0	0,0	2	9.347,9	1	70.393,1
LIGURIA	10	63.610,4	0	0,0	8	41.144,1	2	22.466,4
Totale Nord	**27**	**502.782,7**	**0**	**0,0**	**19**	**132.691,7**	**8**	**370.090,9**
TOSCANA	17	571.600,0	3	54.124,7	9	407.152,4	5	110.322,9
MARCHE	9	102.522,9	0	0,0	8	62.084,8	1	40.438,1
LAZIO	4	42.672,8	0	0,0	4	42.672,8	0	0,0
Totale Centro	**30**	**716.795,7**	**3**	**54.124,7**	**21**	**511.910,0**	**6**	**150.761,0**
ABRUZZO	3	111.814,0	0	0,0	3	111.814,0	0	0,0
CAMPANIA	5	46.567,9	0	0,0	5	46.567,9	0	0,0
PUGLIA	11	167.341,8	0	0,0	10	140.661,2	1	26.680,7
CALABRIA	1	6.144,8	0	0,0	1	6.144,8	0	0,0
SICILIA	6	82.218,9	3	18.572,3	3	63.646,6	0	0,0
Totale Sud	**26**	**414.087,4**	**3**	**18.572,3**	**22**	**368.834,4**	**1**	**26.680,7**
TOTALE NAZIONALE	**83**	**1.633.665,8**	**6**	**72.697,0**	**62**	**1.013.436,1**	**15**	**547.532,6**

Se, come rappresentato nella Tavola V.6, si analizzano le situazioni riscontrate per i 62 progetti da completarsi nel 2002 e si mettono a confronto le spese previste nei cronoprogrammi progettuali e quelle effettivamente rilevate, si evidenzia una mancata realizzazione valutabile complessivamente pari a circa 282 milioni di euro.

La capacità di spesa delle Regioni, misurata come rapporto tra importi di spesa effettivi ed importi previsti, è risultata in media del 72 per cento, con valori superiori solo nelle Regioni Piemonte, Liguria e Toscana e con scarti significativi nelle regioni Campania e Lazio per valori compresi tra il 34 ed il 36 per cento.

Tavola V.6 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: CAPACITÀ DI SPESA NEI PROGETTI IN CORSO CON ULTIMAZIONE PREVISTA ENTRO 31.12.2002 (Situazione al 31.12.2002) *(valori in migliaia di euro)*

REGIONE	PROGETTI IN CORSO				
	N. a	Spesa prevista b	Spesa effettiva c	Spesa non effettuata d = (b-c)	Capacità di spesa e = (c/b)
PIEMONTE	9	82.199,8	67.141,5	15.058,3	81,68
VENETO	2	9.347,9	6.395,8	2.952,1	68,42
LIGURIA	8	41.144,1	32.870,9	8.273,1	79,89
Totale Nord	**19**	**132.691,7**	**106.408,2**	**26.283,5**	**80,19**
TOSCANA	9	407.152,4	350.456,8	56.695,6	86,08
MARCHE	8	62.084,8	31.324,1	30.760,7	50,45
LAZIO	4	42.672,8	15.308,3	27.364,5	35,87
Totale Centro	**21**	**511.910,0**	**397.089,2**	**114.820,8**	**77,57**
ABRUZZO	3	111.814,0	76.164,5	35.649,5	68,12
CAMPANIA	5	46.567,9	15.716,3	30.851,6	33,75
PUGLIA	10	140.661,2	93.126,5	47.534,7	66,21
CALABRIA	1	6.144,8	3.467,0	2.677,8	56,42
SICILIA	3	63.646,6	39.694,9	23.951,7	62,37
Totale Sud	**22**	**368.834,4**	**228.169,1**	**140.665,3**	**61,86**
TOTALE NAZIONALE	**62**	**1.013.436,1**	**731.666,6**	**281.769,6**	**72,20**

A fronte dei su indicati 62 progetti da ultimarsi entro il 31.12.2002, si sono riscontrati, invece, (Tavola V.7) solo 15 progetti finanziariamente ultimati, che rappresentano, come numero, il 18 per cento dei progetti visitati e, come importo dei lavori eseguiti, il 19 per cento dell'importo complessivo degli stessi.

Tavola V.7 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: PROGETTI EFFETTIVAMENTE ULTIMATI E INCIDENZA PERCENTUALE (Situazione al 31.12.2002) *(valori in migliaia di euro)*

REGIONE	PROGETTI VERIFICATI		PROGETTI EFFETTIVAMENTE ULTIMATI			
	N.	Costo complessivo progetto	N.	Costo complessivo progetto	Incidenza percentuale	
	a	b	c	d	Su N. e=c/a	Su costo f=d/b
PIEMONTE	14	441.948,2	1	4.958,0	7,14	1,12
VENETO	3	79.740,9	1	6.197,5	33,33	7,77
LIGURIA	10	65.008,5	3	12.799,9	30,00	19,69
Totale Nord	**27**	**586.697,6**	**5**	**23.955,3**	**18,52**	**4,08**
TOSCANA	17	630.637,3	6	329.518,6	35,29	52,25
MARCHE	9	205.501,8	1	2.268,3	11,11	1,10
LAZIO	4	59.715,8	1	1.084,6	25,00	1,82
Totale Centro	**30**	**895.854,9**	**8**	**332.871,4**	**26,67**	**37,16**
ABRUZZO	3	223.067,5	1	413,2	33,33	0,19
CAMPANIA	5	78.010,8	0	0,0	0,00	0,00
PUGLIA	11	194.351,0	1	47.204,2	9,09	24,29
CALABRIA	1	6.144,8	0	0,0	0,00	0,00
SICILIA	6	125.112,2	0	0,0	0,00	0,00
Totale Sud	**26**	**626.686,4**	**2**	**47.617,3**	**7,69**	**7,60**
TOTALE NAZIONALE	**83**	**2.109.238,9**	**15**	**404.444,1**	**18,07**	**19,17**

Con l'eccezione della Toscana e della Puglia, le ultimazioni riguardano, in genere, strutture caratterizzate da costi molto contenuti (mediamente inferiori ai 270 milioni di euro), che solo per la metà risultano fruibili e/o in esercizio.

Il quadro realizzativo sopra delineato evidenzia un ritardo generalizzato nell'avanzamento dei lavori, da imputarsi a numerosi limiti operativi, i più frequenti dei quali vengono sintetizzati nella Tavola V.8.

Tavola V.8 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: LIMITI OPERATIVI DI MAGGIORE RILEVANZA NELL'ESECUZIONE DELLE OPERE (*) - (Situazione al 31.12.2002)

Regioni	N. progetti verificati	Con limiti operativi				
		Totale	Tecnici	Amministrativi	Finanziari	Altri
PIEMONTE	14	14	9	2	1	2
VENETO	3	3	3	0	0	0
LIGURIA	10	10	8	1	0	1
TOSCANA (°)	17	16	9	2	3	2
MARCHE	9	9	6	0	0	3
LAZIO	4	4	3	1	0	0
ABRUZZO	3	3	2	0	0	1
CAMPANIA	5	5	2	1	0	2
PUGLIA	11	11	9	0	0	2
CALABRIA	1	1	0	1	0	0
SICILIA	6	6	3	1	0	2
TOTALE	**83**	**82**	**54**	**9**	**4**	**15**

LEGENDA DEI LIMITI OPERATIVI:

Tecnici: incompletezza o carenze del progetto; indisponibilità del sito o degli immobili; difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geolo., ritrov. arch., ordigni bellici); interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; redazione o approvazione perizie di variante.

Amministrativi: disfunzioni degli uffici nella predisposizione degli atti inerenti la gestione del progetto; mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; etc.

Finanziari: difficoltà inerenti i flussi di finanziamento

Altri: contenzioso nella fase di affidamento dei lavori e nella fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, etc.) ripetizione gara d'appalto; controversie legali; problemi organizzativi; cause di forza maggiore; avversità atmosferiche; etc.

(*) La maggiore incidenza del limite operativo indicato, in compresenza di altri limiti, è stata rilevata in termini di prolungamento dei tempi di durata realizzativa

(°) Per il progetto relativo al P.O. Misericordia di Grosseto in sede di verifica non si sono rilevati limiti operativi

Per quasi tutti i progetti sono state individuate problematiche di varia natura, con una forte prevalenza di quelle di natura tecnica (carenze progettuali, perizie di variante, interferenze con altri servizi strutture ed attività e difficoltà tecniche esecutive) e, seppur per casi di numero ridotto, quelle di natura amministrativa (problemi organizzativi degli enti attuatori e/o delle imprese aggiudicatarie e problemi per l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni).

Solo per un progetto (localizzato nella Regione Toscana e relativo all'Ospedale Misericordia di Grosseto), non sono stati riscontrati limiti operativi.

V.3. Programma interventi urgenti per la lotta contro l'AIDS ex Legge 5 Giugno 1990, n.35

V.3.1. Disponibilità Finanziaria di Programma

Nell'ambito dell'apposito piano predisposto dalla Commissione Nazionale per la lotta contro l'AIDS, la legge 5 giugno 1990, n.135, autorizza l'attuazione di un articolato programma di interventi, per la realizzazione dei quali è prevista la disponibilità finanziaria di 1.084 milioni di euro.

Gli interventi stessi riguardano la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, nonché la realizzazione di spazi per attività di ospedale diurno. È previsto inoltre il finanziamento di laboratori di virologia, microbiologia e immunologia negli ospedali e nelle cliniche universitarie e convenzionate.

Relativamente agli aspetti finanziari del programma, il CIPE, nella seduta del 21 dicembre 1993, su proposta del Ministro della Sanità (oggi Ministro della Salute), ripartì i 1.084 milioni di euro messi a disposizione dalla legge di finanziamento, con esclusione dei 63 milioni destinati alla definitiva liquidazione dei corrispettivi dovuti alle società concessionarie, alle quali, in base alle originarie procedure attuative della legge 135/90, spettava di elaborare i progetti degli interventi previsti dalle Regioni.

Nella Tavola V.9 sono riportate le assegnazioni di programma, espresse in migliaia di euro, al netto dei già citati compensi per le società concessionarie, che le Regioni, sulla base dei progetti individuati e approvati dal Ministero della Sanità, possono destinare ai laboratori e all'edilizia.

Dalla stessa tabella risulta, inoltre, che la effettiva disponibilità delle risorse di programma è di soli 725 milioni di euro atteso che le erogazioni effettuate dall'allora Ministero della Sanità entro il 1995 esauriscono i fondi destinati ai laboratori di ricerca e anticipano parzialmente i finanziamenti destinati agli interventi urgenti in edilizia.

Alla data del 31dicembre 2002 il programma è da ritenersi pressoché ultimato sotto il profilo delle concessioni delle risorse tanto che risultavano finanziati 199 interventi di edilizia sanitaria per un importo complessivo di circa 715 milioni di euro pari al 99 per cento delle disponibilità.

V.3.2. Le verifiche con sopralluogo effettuate nell'anno 2002

Il programma di visite per il 2002 ha previsto un numero limitato di verifiche in loco in quanto pochi progetti presentavano realizzazioni significative soprattutto a causa del ritardo generalizzato con cui è avvenuta la ridefinizione dei progetti (resasi necessaria per le mutate caratteristiche terapeutiche nei confronti dell'AIDS) e, di conseguenza, l'avvio dei progetti stessi.

Gli interventi oggetto di visita sono relativi alle Regioni Piemonte (2 progetti), Liguria (3 progetti), Toscana (5 progetti), Marche (4 progetti), Abruzzo (2 progetti), Puglia (3 progetti) e Calabria (1 progetto).

Tavola V.9 - LEGGE 5 GIUGNO 1990 N. 135 - ASSEGNAZIONI NETTE DI PROGRAMMA, EROGAZIONI MINISTERO SANITÀ ED ASSEGNAZIONI DI PROGRAMMA DISPONIBILI PER EDILIZIA

REGIONI	ASSEGNAZIONI NETTE DI PROGRAMMA						EROGAZIONI MINISTERO SANITÀ (DM 18.11.93 e DM 16.11.95			ASSEGNAZIONI NETTE DI PROGRAMMI DA UTILIZZARE		ASSEGNAZIONI DI PROGRAMMA DISPONIBILI PER EDILIZIA
	Totale		Laboratori		Edilizia		Totale	Laboratori	Edilizia	Laboratori	Edilizia	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	Importo	Importo	Importo			Importo
PIEMONTE	22	92.224,74	11	7.189,08	11	85.035,66	7.334,72	7.189,08	145,64	0,00	84.890,02	84.890,02
VALLE D'AOSTA	3	276,30	2	169,91	1	106,39	169,91	169,91	0,00	0,00	106,39	106,39
LOMBARDIA	73	194.458,93	51	22.284,08	22	172.174,85	80.421,12	22.284,08	58.137,04	0,00	114.037,81	114.037,81
P.A. BOLZANO	2	6.478,44	1	656,42	1	5.822,02	656,42	656,42	0,00	0,00	5.822,02	5.822,02
P.A. TRENTO	4	8.543,75	2	729,24	2	7.814,51	1.485,85	729,24	756,61	0,00	7.057,90	7.057,90
VENETO	32	85.978,20	15	17.376,19	17	68.602,00	38.845,82	17.376,19	21.469,63	0,00	47.132,37	47.132,37
FRIULI V. G.	12	14.417,93	9	1.963,57	3	12.454,36	5.483,22	1.963,57	3.519,65	0,00	8.934,70	8.934,70
LIGURIA	18	34.058,27	12	2.827,60	6	31.230,67	11.665,73	2.827,60	8.838,13	0,00	22.392,54	22.392,54
EMILIA R.	25	66.633,27	14	6.889,02	11	59.744,25	23.164,64	6.889,02	16.275,62	0,00	43.468,63	43.468,63
Totale Nord	**191**	**503.069,82**	**117**	**60.085,11**	**74**	**442.984,71**	**169.227,43**	**60.085,11**	**109.142,32**	**0,00**	**333.842,39**	**333.842,39**
TOSCANA	24	68.970,24	14	5.990,90	10	62.979,34	23.165,67	5.990,90	17.174,77	0,00	45.804,56	45.804,56
UMBRIA	13	15.159,56	8	1.526,13	5	13.633,43	6.052,36	1.526,13	4.526,23	0,00	9.107,20	9.107,20
MARCHE	18	16.270,46	8	2.487,77	10	13.782,69	5.068,51	2.487,77	2.580,74	0,00	11.201,95	11.201,95
LAZIO	21	100.514,39	12	11.139,46	9	89.374,93	17.697,43	11.139,46	6.557,97	0,00	82.816,96	82.816,96
Totale Centro	76	200.914,65	42	21.144,26	34	179.770,38	51.983,97	21.144,26	30.839,71	0,00	148.930,68	148.930,68
ABRUZZO	12	14.757,24	6	2.107,14	6	12.650,10	5.259,08	2.107,66	3.151,42	-0,52	9.498,68	9.498,16
MOLISE	2	2.915,92	1	737,50	1	2.178,42	1.477,07	737,50	739,57	0,00	1.438,85	1.438,85
CAMPANIA	18	103.329,60	9	10.590,98	9	92.738,62	21.113,79	10.590,98	10.522,81	0,00	82.215,81	82.215,81
PUGLIA	29	45.078,42	16	6.089,54	13	38.988,88	15.065,56	6.089,54	8.976,02	0,00	30.012,86	30.012,86
BASILICATA	4	6.298,19	2	1.410,44	2	4.887,75	1.907,79	1.409,93	497,86	0,52	4.389,88	4.390,40
CALABRIA	13	32.931,36	6	3.176,21	7	29.755,15	9.576,14	3.176,73	6.399,42	-0,52	23.355,73	23.355,21
SICILIA	42	83.533,80	27	7.722,58	15	75.811,22	10.100,86	7.722,58	2.378,28	0,00	73.432,94	73.432,94
SARDEGNA	24	28.056,00	12	1.918,64	12	26.137,37	10.161,81	1.918,12	8.243,69	0,52	17.893,68	17.894,20
Totale Sud	**144**	**316.900,54**	**79**	**33.753,04**	**65**	**283.147,49**	**74.662,11**	**33.753,04**	**40.909,07**	**0,00**	**242.238,43**	**242.238,43**
TOTALE NAZIONALE	**411**	**1.020.885,00**	**238**	**114.982,41**	**173**	**905.902,59**	**295.873,51**	**114.982,41**	**180.891,09**	**0,00**	**725.011,49**	**725.011,49**

In media l'avanzamento rilevato dei 20 progetti è del 65 per cento, con situazioni differenziate a livello regionale, che variano dal mancato avvio per i due progetti della regione Abruzzo e della regione Calabria, ai valori superiori al 95 per cento di alcuni interventi delle regioni Liguria, Toscana, Marche e Puglia.

Dei 17 progetti avviati 3 risultano momentaneamente sospesi, 7 ancora in corso di esecuzione e 7 ultimati (2 della regione Liguria, 3 delle Marche ed 1 rispettivamente delle regioni Toscana e Puglia) dei quali 5 in esercizio.

Le iniziative realizzate hanno riscontrato, tuttavia, problemi nel corso dei lavori tanto che, mediamente, le ultimazioni sono avvenute con 15 mesi di ritardo rispetto ai tempi prefissati. Come già indicato per i progetti finanziati sull'art.20, gli ostacoli che più frequentemente si riscontrano, vedi Tavola V.10, sono quelli di natura tecnica – in primo luogo carenze progettuali e conseguenti perizie di variante – e di natura amministrativa legate a disfunzioni degli uffici nella predisposizione degli atti inerenti la predisposizione dei progetti.

Tavola V.10 - LEGGE 5 GIUGNO 1990 N. 135 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: LIMITI OPERATIVI DI MAGGIORE RILEVANZA NELL'ESECUZIONE DELLE OPERE (*) - (Situazione al 31.12.2002)

Regioni	N. progetti verificati	Con limiti operativi				
		Totale	Tecnici	Amministrativi	Finanziari	Altri
PIEMONTE	2	2	1	0	0	1
LIGURIA	3	3	2	0	0	1
TOSCANA	5	5	2	1	0	2
MARCHE	4	4	2	1	0	1
ABRUZZO	2	2	0	2	0	0
PUGLIA	3	3	2	0	0	1
CALABRIA	1	1	0	1	0	0
TOTALE	**20**	**20**	**9**	**5**	**0**	**6**

(°) Per il progetto relativo al P.O. Misericordia di Grosseto in sede di verifica non si sono rilevati limiti operativi

LEGENDA DEI LIMITI OPERATIVI:

Tecnici: incompletezza o carenze del progetto; indisponibilità del sito o degli immobili; difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geolo., ritrov. arch., ordigni bellici); interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; redazione o approvazione perizie di variante.

Amministrativi: disfunzioni degli uffici nella predispoosizione degli atti inerenti la gestione del progetto; mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; etc.

Finanziari: difficoltà inerenti i flussi di finanziamento

Altri: contenzioso nella fase di affidamento dei lavori e nella fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, etc.) ripetizione gara d'appalto; controversie legali; problemi organizzativi; cause di forza maggiore; avversità atmosferiche; etc.

(*) La maggiore incidenza del limite operativo indicato, in compresenza di altri limiti, è stata rilevata in termini di prolungamento dei tempi di durata realizzativa

VI. LE ATTIVITÀ RIGUARDANTI LE CONVENZIONI EX-AGENSUD

VI.1. Oggetto e sintesi conclusiva dei risultati

La definitiva devoluzione alle Regioni delle funzioni relative alla gestione delle convenzioni ex-Agensud consente di tracciare un bilancio complessivo dell'attività svolta in questo particolare settore a supporto della Cassa Depositi e Prestiti.

L'UVER ha sottoposto a verifica complessivamente 1.042 convenzioni - ripartite nella Tavola VI.1 per regioni, tipo ed anno di stipula - in ordine alle quali sono stati redatti 1.841 rapporti di verifica e sono stati predisposti 626 decreti di chiusura.

Tavola VI.1 - TOTALE CONVENZIONI PERVENUTE ALL'UVER

Anno di Stipula	Regione	Opere	Progetti Speciali	Studi e/o progettazioni	Totale complessivo
1987	ABRUZZO	30		35	65
	BASILICATA	26		27	53
	CALABRIA	29		43	72
	CAMPANIA	64		26	90
	LAZIO	11		33	44
	MARCHE	12		6	18
	MOLISE	16		16	32
	PUGLIA	48		29	77
	SARDEGNA	40		27	67
	SICILIA	42		36	78
Totale 87		**318**		**278**	**596**
1988	ABRUZZO	17		11	28
	BASILICATA	16		5	21
	CALABRIA	15		2	17
	CAMPANIA	32		3	35
	LAZIO	15		5	20
	MARCHE	1		2	3
	MOLISE	8		13	21
	PUGLIA	30		6	36
	SARDEGNA	34		5	39
	SICILIA	18		8	26
Totale 88		**186**		**60**	**246**
1990	ABRUZZO	18			18
	BASILICATA	17			17
	CALABRIA	23			23
	CAMPANIA	12		2	14
	LAZIO	13		1	14
	MARCHE	1			1
	MOLISE	16			16
	PUGLIA	28			28
	SARDEGNA	21			21
	SICILIA	13			13
Totale 90		**162**		**3**	**165**
Progetti Speciali	CAMPANIA		17		17
	LAZIO		9		9
	MOLISE		7		7
	SICILIA		2		2
Totale Progetti Speciali			**35**		**35**
Totale complessivo		**666**	**35**	**341**	**1042**

Questi ultimi, inoltre, in 20 casi hanno comportato la necessità di procedere alla rettifica dei dati contabili mentre in un caso il decreto di chiusura è stato annullato (Tavola VI.2).

Tavola VI.2. - CONVENZIONI: VERIFICHE E CHIUSURA

VERIFICHE		CHIUSURA	
Rapporto proroga	1.583	Decreti di Chiusura	626
Rapporti per varianti e relazioni art.7	234	Decreti di Rettifica	20
Casi particolari	24	Decreti di annullamento	1
Totali	**1.841**	**Totali**	**647**

Le verifiche hanno riguardato:

– nell'86 per cento dei casi l'accertamento della sussistenza delle cause di forza maggiore per l'ammissibilità delle richieste di proroga del termine di chiusura della convenzione avanzate dagli Enti attuatori;

– nel 12,7 per cento dei casi la predisposizione della relazione per il CIPE in ordine alle richieste di approvazione di perizie di variante e suppletive che comportassero modifiche essenziali al progetto originario o la realizzazione di opere complementari e/o aggiuntive a quelle in corso di realizzazione;

– nell'1,3 per cento dei casi situazioni particolari, connesse soprattutto a vicende giudiziarie o problematiche di particolare gravità che potessero preludere alla revoca della convenzione.

VI.2. L'evoluzione normativa

Il D.L.vo 3 aprile 1993, n.96 emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 19 dicembre 1992, n.488, stabilì la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, organicamente regolato dalla legge 1 marzo 1986, n.64, e, contemporaneamente, costituì il punto di svolta per il passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

A seguito della soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, il succitato D.L.vo 96/93 previde l'attribuzione delle funzioni del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno al Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, nonché il subentro della Cassa Depositi e Prestiti in tutti i rapporti attivi e passivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia e gli enti attuatori degli interventi stessi. A quest'ultima venne, altresì, attribuita la facoltà di avvalersi del Nucleo ispettivo del Ministero del Bilancio (ora Unità di verifica degli investimenti pubblici - UVER) per le attività di verifica e controllo; attività che riguardò soprattutto le richieste, avanzate dagli Enti attuatori, di proroga dei termini di scadenza delle convenzioni.

L'intervento del Nucleo ispettivo venne, inoltre, previsto anche dall'art.7 del D.L. n.32/1995, convertito con L.104/95, nella procedura di approvazione delle varianti progettuali che comportassero modifiche essenziali alla natura delle opere da realizzare ovvero opere complementari o aggiuntive all'opera stessa.

Due erano le tipologie di verifica, più ricorrenti, svolte dall'UVER sulle convenzioni di finanziamento ex art.4 della L.64/86 stipulate dalla soppressa Agenzia per lo sviluppo del mezzogiorno con i soggetti attuatori, individuati dalle delibere CIPE di approvazione dei Piani annuali di attuazione della legge precitata.

La prima riguardava la valutazione circa la sussistenza di cause di forza maggiore, che permettano alla Cassa DD.PP. di procedere alla concessione di proroghe dei termini convenzionali, ai sensi dell'art.8, 2° comma del D.L.vo 96/93.

La seconda si inquadrava nel procedimento di approvazione, da parte del CIPE, delle perizie di variante che comportino modifiche sostanziali al progetto oggetto del finanziamento, ovvero che prevedano opere complementari o aggiuntive purché indispensabili alla fruibilità e funzionalità dell'opera in corso di realizzazione.

Nell'ambito di tale procedura all'UVER era affidato il compito di svolgere una verifica sull'attuazione delle opere predisponendo apposita relazione.

L'integrale realizzazione dell'opera finanziata comportava la "chiusura" del rapporto convenzionale, deliberata dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Nell'ambito di tale procedura, l'attività dell'UVER si sostanziava in un esame della completezza della documentazione, pervenuta dalla Cassa DD. PP. ed eventualmente integrata dagli enti convenzionati, e della sua conformità ai requisiti di cui al punto 4, lett. c, della circolare n.1195 dell'ottobre 1993, con la quale la Cassa Depositi e Prestiti aveva regolamentato i compiti affidatigli dalla citata normativa.

Al termine dell'istruttoria documentale veniva predisposto, sulla base del relativo rapporto di verifica, lo schema di provvedimento di approvazione degli atti di chiusura della convenzione, che, perfezionato con la firma del Capo del Dipartimento, veniva trasmesso, unitamente alla documentazione di supporto, alla Cassa Depositi e Prestiti, ai fini dell'adozione della "determina di chiusura" della convenzione.

Quest'ultima, adottata dal Direttore Generale della Cassa DD. PP., responsabile del procedimento, dichiarava chiuso il rapporto convenzionale e definiva, in base agli elementi contabili acquisiti direttamente dalla stessa Cassa, i sottostanti rapporti finanziari.

Il sistema sopra delineato è stato modificato radicalmente dalla deliberazione n.175/99, adottata dal CIPE il 5.11.1999 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.289 del 10.12.1999, con la quale è stata data attuazione all'art.94, comma 2, lett. f), del D.L.vo 31.3.1998, n.112.

Questo, infatti ha statuito che, relativamente agli interventi di cui agli artt.8 e 9-bis del D.L.vo n.96/93 e successive modifiche e integrazioni, le regioni subentrano al CIPE, al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e alla Cassa Depositi e Prestiti in tutti i rapporti attivi e passivi con gli enti attuatori, le imprese esecutrici e i terzi comunque interessati alla realizzazione degli interventi stessi.

Con D.P.C.M. del 12 settembre 2000 (pubblicato sulla G.U. n.303 del 30.12.2000), emesso in attuazione dell'art.7, comma 1, dello stesso D.L.vo n.112/98, è stato quantificato l'ammontare delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni e ne sono state fissate le relative modalità di erogazione. Il trasferimento effettivo delle funzioni, con conseguente cessazione dell'attività dell'UVER, è, peraltro, intervenuto alla fine del 2002 a seguito dell'emissione del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 03.10.2002, con il quale sono stati individuati gli interventi e le risorse da trasferire.

Di seguito viene effettuata una dettagliata analisi dei singoli filoni di attività.

VI.3. Proroga del termine finale delle convenzioni

Nella Tavola VI.3 viene evidenziato che le verifiche per l'accertamento della sussistenza delle cause di forza maggiore poste a fondamento della richiesta di proroga del termine di chiusura hanno riguardato complessivamente 494 convenzioni ed hanno dato luogo all'invio di 1.583 rapporti di verifica, dei quali 518 a seguito di sopralluogo.

Tavola VI.3 RAPPORTI INVIATI CON RICHIESTE DI VERIFICA PER PROROGA

Regione	Convenzioni	VERIFICHE			"Rapporto Verifiche/ Convenzioni"
		con sopralluogo	senza sopralluogo	Totale	
ABRUZZO	59	62	120	182	3,08
BASILICATA	39	44	90	134	3,44
CALABRIA	52	51	139	190	3,65
CAMPANIA	80	76	196	272	3,40
LAZIO	27	33	59	92	3,41
MARCHE	7	11	15	26	3,71
MOLISE	34	39	79	118	3,47
PUGLIA	57	59	112	171	3,00
SARDEGNA	80	81	151	232	2,90
SICILIA	59	62	104	166	2,81
Totale complessivo	**494**	**518**	**1.065**	**1.583**	**3,20**

Di questi, il maggior numero è relativo ad interventi localizzati nella regione Campania (272, dei quali 76 con sopralluogo, riferiti ad 80 convenzioni) mentre le verifiche effettuate nella regione Sardegna ammontano a 232, delle quali 81 con sopralluogo, pur in presenza di un ugual numero di convenzioni.

È interessante, inoltre, notare che, essendo il numero dei rapporti superiore di oltre un terzo al numero delle convenzioni verificate, ogni intervento ha richiesto, in media, un numero di proroghe che oscilla dai 2,81 della Regione Siciliana ai 3,71 della Regione Marche.

La Tavola VI.4 riporta le convenzioni verificate distinte per anno di stipula, per durata media delle convenzioni e per durata media delle proroghe con la relativa incidenza percentuale.

Tavola VI.4 - CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI EX AGENSUD OGGETTO DI RICHIESTE DI VERIFICA, AI SENSI DELL'ART. 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3.4.1993 N. 96 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI - DURATA MEDIA DELLE PROROGHE E LORO INCIDENZA SU QUELLA DELLE CONVENZIONI, PER PIANO ANNUALE

Anno	Durata Media della Convenzione (in mesi)	Durata Media della Proroga (in mesi)	Incidenza proroghe
1987	33,09	83,78	253,20
1988	35,49	80,76	227,56
1990	34,32	63,23	184,24
Progetti Speciali	43,29	47,00	108,58
Totale complessivo	**146,18**	**274,77**	**186,96**

Si rileva che il trend della durata media delle proroghe richieste diminuisce a partire dalle convenzioni stipulate nel 1987, per le quali si registra la più elevata incidenza delle proroghe stesse rispetto alla durata convenzionale.

Si è, poi, proceduto a raggruppare "per classe" le motivazioni che hanno ritardato i tempi di esecuzione dei progetti; esse sono state evidenziate nelle Tavole VI.5, VI.6 e VI.7 dove sono riportate distintamente per piano annuale di appartenenza, per comparto e per localizzazione degli enti attuatori.

In particolare, da dette tavole si rileva che le cause, che con maggiore frequenza hanno determinato le richieste di proroga, sono da individuare nelle procedure di approvazione delle perizie di variante (n.276 con una incidenza percentuale del 55,87 per cento) nonché nel mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni amministrative (n.182 con un'incidenza percentuale del 36,84 per cento) e nel protrarsi delle procedure espropriative (n.163 con un'incidenza percentuale del 33,00 per cento).

I ritardi dovuti all'approvazione delle perizie di variante, determinate, spesso, dalla necessità di adeguarsi a normative intervenute dopo l'approvazione del progetto, hanno inciso soprattutto sui lavori relativi al comparto ambiente (86 casi su 148 esaminati) e a quello edilizia pubblica (55 casi su 89 esaminati).

Anche i ritardi causati dagli ostacoli nel rilascio delle previste autorizzazioni e dal protrarsi delle procedure espropriative hanno interessato, in modo particolare, il comparto ambiente (rispettivamente 67 e 53 casi su 148 esaminati).

Altri limiti operativi riscontrati sono quelli relativi a:

– contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantieri, controversie con le imprese, fallimenti, ecc.), riscontrato nel 22,06 per cento dei casi;

– interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso, presente nel 19,64 per cento delle convenzioni sottoposte a verifica.

Tavola VI.5 - TIPOLOGIA LIMITI REGISTRATI SU CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI DISTRIBUITI PER ANNO

Anno	Incompletezza o carenze del progetto esecutivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardo rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc..)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici ecc...).	Redazione e/o approvazione di perizie di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, (ecc...).	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	Espropri	Totale convenzioni
A) NUMERO MOTIVAZIONI												
1987	2	19	7	56	32	14	96	40	32	6	67	179
1988	2	16	15	64	29	14	86	35	32	15	51	152
1990	3	22	21	58	33	23	90	34	33	15	43	156
Progetti speciali		1	1	4	1	1	4				2	7
Totale complessivo	**7**	**58**	**44**	**182**	**95**	**52**	**276**	**109**	**97**	**36**	**163**	**494**
B) INCIDENZA PERCENTUALE												
1987	1,12%	10,61%	3,91%	31,28%	17,88%	7,82%	53,63%	22,35%	17,88%	3,35%	37,43%	179
1988	1,32%	10,53%	9,87%	42,11%	19,08%	9,21%	56,58	23,03%	21,05%	9,87	33,55	152
1990	1,92%	14,10%	13,46%	37,18%	21,15%	14,74%	57,69%	21,79%	21,15%	9,62	27,56	156
Progetti speciali	0,0%	14,29%	14,29%	57,14%	14,29%	14,29%	57,14%	0,00%	0,00%	0,00	28,57	7
	1,42%	**11,74%**	**8,91%**	**36,84%**	**19,23%**	**10,53%**	**55,87%**	**22,06%**	**19,64%**	**7,29%**	**33,00%**	

Tavola VI.6 - TIPOLOGIA LIMITI REGISTRATI SU CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI DISTRIBUITI PER COMPARTO

Comparto	Incompletezza o carenze del progetto esecutivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardo rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc..)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici ecc...).	Redazione e/o approvazione di perizie di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, (ecc...).	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	Espropri	Totale convenzioni
A) NUMERO MOTIVAZIONI												
Agricoltura		6	6	27	8	5	39	16	14	6	44	81
Altri		2	3	9	4	1	10	8	6	1	1	25
Ambiente	2	11	8	67	32	15	86	29	26	6	53	148
Beni culturali		4	2	7	4	9	9	3	4	1	3	20
Edilizia Pubblica		16	4	29	16	10	55	17	24	12	26	89
Energia				1			1					2
Trasporti e Telecomunicazioni	2	12	14	34	18	9	54	25	19	7	32	93
Turismo, sport e spettacolo	7	58	44	182	95	52	276	109	97	36	163	494
B) INCIDENZA PERCENTUALE												
Agricoltura	0,00%	7,41%	7,41%	33,33%	9,88%	6,17%	48,15%	19,75%	17,28%	7,41%	54,32	
Altri	0,00%	8,00%	12,00%	36,00%	16,00%	4,00%	40,00%	32,00%	24,00%	4,00%	4,00	
Ambiente	1,35%	7,43%	5,41%	45,27%	21,62%	10,14%	58,11%	19,59%	17,57%	4,05%	35,81	
Beni culturali	0,00%	20,00%	10,00%	35,00%	20,00%	45,00%	45,00%	15,00%	20,00%	5,00%	15,00	
Edilizia Pubblica	0,00%	17,98%	4,49%	32,58%	17,98%	11,24%	61,80%	19,10%	26,97%	13,48%	29,21	
Energia	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00	
Trasporti e Telecomunicazioni	2,15%	15,05%	15,05%	36,56%	19,35%	9,68%	58,06%	26,88%	20,43%	8,33	34,41	
Turismo, sport e spettacolo	8,33%	19,44%	19,44%	22,22%	36,11	8,33%	61,11%	30,56%	11,11%	7,29	11,11	
	1,42%	**11,74%**	**8,91%**	**36,84%**	**19,23%**	**10,53%**	**55,87%**	**22,06%**	**19,64%**	**7,29%**	**33,00%**	

Tavola 6.7 - TIPOLOGIA LIMITI REGISTRATI SU CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI DISTRIBUITI PER REGIONE

Regione	Incompletezza o carenze del progetto esecutgivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici, ecc.)	Redazione e/o approvazione di perizie di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc...)	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamen to	Espropri	Totale convenzioni
A) NUMERO MOTIVAZIONI												
ABRUZZO	2	10	4	19	10	1	29	10	13	6	26	59
BASILICATA		7	4	16	8	3	21	10	5	3	13	39
CALABRIA	2	7	6	15	14	5	43	8	6	4	9	52
CAMPANIA	1	10	6	40	14	12	42	19	17	6	25	80
LAZIO		1	4	10	5	8	10	7	4	2	8	27
MARCHE				2	2	2	4		2		3	7
MOLISE		5	5	16	5	4	18	7	3	2	15	34
PUGLIA		4	7	18	10	8	29	10	14	3	21	57
SARDEGNA		8	3	24	15	5	50	19	21	5	30	80
SICILIA	2	6	5	22	12	4	30	19	12	5	13	59
Totale complessivo	**7**	**58**	**44**	**182**	**95**	**52**	**276**	**109**	**97**	**36**	**163**	**494**
B) INCIDENZA PERCENTUALE												
ABRUZZO	3,39%	16,95%	6,78%	32,20%	16,95%	1,69%	49,15%	16,95%	22,03%	10,17%	44,07%	
BASILICATA	0,00%	17,95%	10,26%	41,03%	20,51%	7,69%	53,85%	25,64%	12,82%	7,69%	33,33%	
CALABRIA	3,85%	13,46%	11,54%	28,85%	26,92%	9,62%	82,69%	15,38%	11,54%	7,69%	17,31%	
CAMPANIA	1,25%	12,50%	7,50%	50,00%	17,50%	15,00%	52,50%	23,75%	21,25%	7,50%	31,25%	
LAZIO	0,00%	3,70%	14,81%	37,04%	18,52%	29,63%	37,04%	25,93%	14,81%	7,41%	29,63%	
MARCHE	0,00%	0,00%	0,00%	28,57%	28,57%	28,57%	57,14%	0,00%	28,57%	0,00%	42,86%	
MOLISE	0,00%	14,71%	14,71%	47,06%	14,71%	11,76%	52,94%	20,59%	8,82%	5,88%	44,12%	
PUGLIA	0,00%	7,02%	12,28%	31,58%	17,54%	14,04%	50,88%	17,54%	24,56%	5,26%	36,84%	
SARDEGNA	0,00%	10,00%	3,75%	30,00%	18,75%	6,25%	62,50%	23,75%	26,25%	6,25%	37,50%	
SICILIA	3,39%	10,17%	8,47%	37,29%	20,34%	6,78%	50,85%	32,20%	20,34%	8,47%	22,03%	
	1,42%	11,74%	8,91%	36,84%	19,23%	10,53%	55,87%	22,06%	19,64%	7,29%	33,00%	

– cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.), presente nel 19,23 per cento delle verifiche effettuate;

Sul piano regionale, la Campania e la Sardegna registrano, come già detto, il maggior numero di verifiche effettuate (rispettivamente 272 e 232). Il limite operativo di maggiore incidenza è, in entrambe le regioni, quello relativo alla redazione ed approvazione delle perizie di variante.

L'esperienza, derivante dai sopralluoghi effettuati da quando la Cassa Depositi e Prestiti è subentrata all'Agensud nella gestione delle convenzioni, ha consentito di individuare un ulteriore limite operativo, che, pur non essendo quantificabile, ha pur tuttavia inciso notevolmente sulla tempistica realizzativa delle opere finanziate.

Tale limite consiste nella generica difficoltà che incontrano, nella gestione di progetti particolarmente impegnativi, sia da un punto di vista tecnico che finanziario, gli enti attuatori di ridotte dimensioni a causa di una capacità organizzativa assolutamente inadeguata alle problematiche, che inevitabilmente insorgono nella realizzazione di opere di un certo livello.

In particolare ciò è stato riscontrato nei casi di convenzioni stipulate con comuni aventi una popolazione di poche migliaia di abitanti e, quindi, con bilanci annuali di gran lunga inferiori all'importo stesso dei lavori, o con piccoli consorzi dalle scarse risorse economiche.

VI.4. Accertamenti relativi alle variazioni progettuali

L'originaria formulazione dell'art.8 del D. Lgs 96/93 non prevedeva la possibilità di approvare perizie di variante che comportassero modifiche essenziali alla natura delle opere ovvero opere complementari o aggiuntive.

Tale possibilità fu introdotta con l'art.7 del D.L. 08.02.1995, n.32, convertito senza modificazioni dalla legge 07.04.1995, n.104, e disciplinata dalla deliberazione CIPE del 22.11.1994 e dalla relativa circolare esplicativa del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica del 16.3.1995.

In particolare la citata delibera disponeva che il Nucleo Ispettivo (ora Unità di Verifica) verificasse "l'attuazione delle opere predisponendo apposita relazione". La documentazione necessaria per la predisposizione di detta relazione veniva trasmessa all'Unità di Verifica dall'Ente attuatore tramite la Cassa Depositi e Prestiti, che forniva anche la documentazione di base (testo della convenzione, precedenti rapporti ispettivi dell'Agensud, ecc.) necessaria per l'effettuazione delle verifiche di competenza.

Complessivamente l'Unità di Verifica ha predisposto 164 relazioni, 48 delle quali con sopralluogo, riguardanti variazioni progettuali da sottoporre al CIPE; nella Tavola VI.8 sono riportate le convenzioni cui le variazioni si riferiscono, con l'indicazione della data delle relative deliberazioni CIPE di approvazione.

Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995

1	**87_00007**	Raccordo tra la c.ne di palermo e l'autostrada pa-tp con la grande viabilita' urbana	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di palermo	15.900	26-06-1997
2	**87_00014**	Opere di complet.to del porto Di Gioia Tauro	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di reggio calabria - reggio calabria	141.120	8-08-1996
3	**87_00019**	Costruzione di banchina nel porto di arbatax	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per il nucleo di industrializzazione di tortoli' e arbatax - tortoli' (nu)	16.506	21-03-1997
4	**87_00062**	Utilizzazione a scopo irriguo delle acque invasate nel serbatoio del garcia sul f. Belice sinistro : adduzione e distrib. Zona 1/a	Agricoltura	Consorzio bonifica basso belice carboj - menfi (ag)	55.200	16-10-1997
5	**87_00131**	Parcheggio pubblico piazza andrea di isernia	Edilizia Pubblica	Comune di isernia	3.592	8-08-1995
6	**87_00162**	Svincoli per area terminal-bus di campobasso	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di campobasso	15.000	20-11-1995
7	**87_00187**	Sistemazione pendici invaso occhito sul fortore - ultimo lotto	Ambiente	Consorzio bonifica capitanata - foggia	7.800	8-08-1995
8	**87_00221**	Completamento infrastrutture agglomerato industriale di bivona porto salvo	Edilizia Pubblica	Consorzio per il nucleo di industrializzazione di vibo valentia - vibo valentia (vv)	3.174	2-11-2000
9	**87_00229**	Potenziamento acquedotto abitati di lunamatrona e pauli arbarei	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	1.300	21-04-1999
10	**87_00229**	Potenziamento acquedotto abitati di lunamatrona e pauli arbarei	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - Cagliari	1.300	21-04-1999
11	**87_00230**	Acquedotto comunale sardegna centro-occidentale alimentato dal serbatoio temo i e ii lotto (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	70.600	21-12-2000
12	**87_00232**	Centro servizi sociali - consortili agglomerato industriale "m" di lentini nell'asi siracusa	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di siracusa - zona sud dell'asi della sicilia orientale	13.000	21-03-1997
13	**87_00235**	Sistemazione e difesa sorgenti del ciane per l'acquedotto a servizio asi Siracusa	Ambiente	Consorzio bonifica paludi lisimelie - siracusa	7.200	3-05-2001
14	**87_00277**	Svincolo circonvallazione autostrada me-pa e parcheggi nel polo sportivo di s. Filippo	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di messina	25.000	20-11-1995
15	**87_00280**	Completamento molo polisettoriale del porto di taranto	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di taranto - taranto	70.000	8-05-1996
16	**87_00291**	Agglomerato di comunanza: infrastrutture varie (rete fognaria, asse attrezzato, adeguamento viabilità)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'industrializzazione valli tronto asi e tesino - ascoli piceno	1.974	13-03-1996
17	**87_00301**	Acquisizione e sistem. Aree aggl.ti di potenza (con riutilizzazione area ex liquichimica montedison ecc.) E di tito (po.aa)	Edilizia Pubblica	Consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di potenza	26.040	21-12-1995
18	**87_00329**	Adeguamento acquedotti potabili di pignola e di anzi	Ambiente	Comune di anzi (pz)	2.100	20-11-1995
19	**87_00343**	Scarico controllato per lo smaltimento rifiuti solidi a servizio bacino di ozieri	Ambiente	Consorzio z.i.r. chilivani ozieri - ozieri (ss)	2.940	5-08-1998
20	**87_00346**	Irrigazione delle piane di larino con le acque del fiume biferno	Agricoltura	Consorzio bonifica larinese - larino (cb)	12.200	26-06-1996

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

21	**87_00361**	Strada colleg.to agglomerato val sinello con a/14 e ss16	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale del vastese - vasto (ch)	6.157	3-05-2001
22	**87_00373**	Integrazione acquedotto per anacapri (po.ri)	Ambiente	Comune di anacapri (na)	5.000	13-03-1996
23	**87_00384**	Manutenzione straordinaria: illuminazione, strade consortili, segnaletica stradale e acquedotto insustriale	Edilizia Pubblica	Consorzio per il nucleo di industrializzazione di avezzano - avezzano (aq)	2.240	23-04-1997
24	**87_00400**	Impianto di depurazione per l'agglomerato di prato sardo (nuoro)	Ambiente	Consorzio zona industriale di interesse regionale di nuoro prato sardo - nuoro	1.120	
25	**87_00403**	Attrezzatura portuale per la movimentazione delle merci sulla banchina di costa morena	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per lo sviluppo industriale e di servizi reali alle imprese (ex consorzio asi)	7.000	8-08-1995
26	**87_00413**	Completamento infrastrutture agglomerato ortona	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale valle del pescara - s.giovanni teat., Fraz.sambuceto(ch	5.600	5-08-1997
27	**87_00444**	Ristrutt. E potenziamento centrale idrovora asa e relativa rete scolante	Ambiente	Consorzio bonifica destra sele - salerno	6.000	
28	**87_00524**	Attrezzature agglomerato di espansione industriale atri	Edilizia Pubblica	Consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di teramo - teramo	15.400	8-05-1996
29	**87_00556**	Completamento infrastrutture agglomerato industriale di pozzilli (imp. Di depuraz., Viabilita' minore, raccordo gener.)	Edilizia Pubblica	Consorzio per il nucleo di di sviluppo industriale isernia e venafro - venafro (is)	14.700	20-11-1995
30	**87_00564**	Restauro complesso monumentale ss. Annunziata	Beni Culturali	Comune di ascoli piceno	1.400	26-06-1997
31	**87_00606**	Canale di guardia e sistem. Fiume irno: sist. Torrente grancano e zona in frana	Agricoltura	Comune di salerno	7.000	21-03-1997
32	**87_00610**	Viabilita' accesso e integrazione assi comunicazione in maddaloni	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di maddaloni (ce)	7.000	
33	**87_00646**	Asse di supporto delle infrastrutture di p.r.g. contrade olivola - s.vitale - roseto	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di benevento	7.250	9-06-1999
34	**87_00667**	Disinquinamento costiera amalfitana e sorrentina	Ambiente	Regione campania, giunta regionale	26.000	1-02-2001
35	**87_00669**	Area nolana - collettore vallo di lauro	Ambiente	Regione campania, giunta regionale	22.000	18-12-1996
36	**87_00695**	Irrigazione del comprensorio alimentato dalla traversa di s. Giovanni a lipioni sul fiume trigno - 1 lotto	Agricoltura	Consorzio bonifica sinistra trigno sinello e osento - vasto (ch)	7.000	8-05-1996
37	**87_00758**	Completamento rete collettori - area casertana	Ambiente	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di caserta - caserta	60.000	8-08-1996
38	**87_00790**	Rete fognaria agglomerato anagni	Ambiente	Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia di frosinone - frosinone	4.900	20-11-1995
39	**87_00795**	Interventi sulle strutture di trasporto e ristrutturazioni nel sistema urbano di cosenza	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di cosenza	22.000	20-11-1995
40	**87_00802**	Opere di urbanizzazione primaria nel piano di zona del comune di serramanna (2 fase)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di serramanna (ca)	1.100	13-03-1996

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

41	**87_00846**	Opere di infrastrutturazione primaria nel p.i.p. del comune di scordia	Edilizia Pubblica	Comune di scordia (ct)	14.240	21-12-2000
42	**87_00849**	Attrezzatura area artigianale	Edilizia Pubblica	Comune di elice (pe)	750	23-04-1997
43	**87_00849**	Attrezzatura area artigianale	Edilizia Pubblica	Comune di elice (pe)	750	23-04-1997
44	**87_00852**	Soppressione e automazione con impianto a semibarriere e dispositivi ottici e acustici di passaggi a livello (ferrovie del gargano)	Altri	Regione puglia - bari	10.000	8-05-1996
45	**87_00854**	Opere infrastrutturali del p.i.p. nel comune di rende	Edilizia Pubblica	Comune di rende (cs)	4.200	26-06-1996
46	**87_00869**	Progetto per la sistemazione del parco di capodimonte - napoli (po.tu)	Beni Culturali	Soprintendenza beni ambientali ed architettonici di napoli e provincia - napoli	14.000	26-06-1996
47	**88_00004**	Opere per l'approdo agli scavi di ercolano: strada di collegamento sull'alveo principale di bonifica (b1123) (po.tu)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di ercolano (na)	14.567	3-05-2001
48	**88_00008**	Invaso lentini 2'lotto canale zena-barbajanni-trigona e cave al serbatoio lentini (b0456)	Ambiente	Consorzio bonifica lago di lentini - lentini (sr)	147.973	8-08-1995
49	**88_00008**	Invaso lentini 2'lotto canale zena-barbajanni-trigona e cave al serbatoio lentini (b0456)	Ambiente	Consorzio bonifica lago di lentini - lentini (sr)	147.973	8-08-1995
50	**88_00027**	Opere di completamento impianto di depurazione e rete di collettori area salernitana (b1204)	Ambiente	Regione campania, giunta regionale	26.110	21-12-2000
51	**88_00035**	Completamento dello sporgente prospicente del molo di costa morena nelporto medio di brindisi e del dragaggio dei fondali(b0027)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per lo sviluppo industriale e di servizi reali alle imprese (ex consorzio asi)	34.500	3-05-2001
52	**88_00035**	Completamento dello sporgente prospicente del molo di costa morena nelporto medio di brindisi e del dragaggio dei fondali(b0027)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per lo sviluppo industriale e di servizi reali alle imprese (ex consorzio asi)	34.500	3-05-2001
53	**88_00054**	Sviluppo termale di telese (2'lotto) (b1049) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Consorzio idrotermale di telese e s.salvatore telesino	7.432	21-03-1997
54	**88_00058**	Serbatoio accumulo in maiori a servizio acquedotto dell'ausino (b1206) (po.ri)	Agricoltura	Comune di maiori (sa)	6.223	13-03-1996
55	**88_00061**	Diga di cambidanovu sull'alto cedrino (b0289)	Ambiente	Consorzio bonifica sardegna centrale - nuoro	40.859	
56	**88_00066**	Centro mercantile di milazzo (b0368)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia di messina - messina	38.000	25-05-2000
57	**88_00070**	Approdo turistico di s. Maria navarrese (b0351) (po.tu)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di baunei (nu)	19.400	26-06-1997
58	**88_00076**	Irrigazione zona alimentata dalla traversa di s.giovanni lipioni sul fiume trigno ii lotto (b2115)	Agricoltura	Consorzio bonifica sinistra trigno sinello e osento - vasto (ch)	7.055	26-06-1997
59	**88_00098**	Ristrutturazione ed adeguamento rete acquedotto vesuviano (b2815) (po.ri)	Ambiente	Acquedotto vesuviano - ercolano (na)	25.000	21-12-1999
60	**88_00132**	Nastri trasportatori nel porto di manfredonia (1'lotto) b0015	Altri	Consorzio lo sviluppo industriale di foggia e di servizi reali alle imprese della provincia di foggia	118.000	3-05-2001

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

61	**88_00132**	Nastri trasportatori nel porto di manfredonia (1'lotto) b0015	Altri	Consorzio lo sviluppo industriale di foggia e di servizi reali alle imprese della provincia di foggia	118.000	3-05-2001
62	**88_00134**	Completamento opere adduzione del comprensorio della nurra(b0297)	Agricoltura	Consorzio bonifica nurra - sassari	25.635	
63	**88_00135**	Galleria di piazza fontana (collegamento tra la s.p. ravello - chiunzi e la s.s. castiglione - ravello) (b3274) (po.tu)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di ravello (sa)	7.000	3-12-1997
64	**88_00186**	Nuovo centro termale di s. Cesarea terme (b0074)	Altri	Comune di santa cesarea terme (le)	37.719	25-05-2000
65	**88_00199**	Raddoppio galleria pavoncelli - (b0028) (po.ri)	Ambiente	Eaap, ente autonomo acquedotto pugliese - bari	144.598	16-10-1997
66	**88_00209**	Depuratore consortile di priolo-trattamento fanghi ind.li(2'fase)(b0384) (po.aa)	Ambiente	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di siracusa - zona sud dell'asi della sicilia orientale	9.500	26-06-1997
67	**88_00211**	Serbatoio in comune di ischia localita' montagnone (na)(b1098) (po.ri)	Agricoltura	Cafi, consorzio acquedotti fognature ischia - ischia (na)	14.300	8-08-1996
68	**88_00228**	Centro didattico e ricerca (b0025) (po.aa)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di bari - bari	6.500	18-12-1996
69	**88_00244**	Completamento porto di roccella jonica (b3074)	Trasporti e Telecomunicazioni	Regione calabria giunta regionale	40.492	8-08-1996
70	**88_00247**	Opere di completamento del molo polisettoriale (b0019)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di taranto - taranto	75.592	8-05-1996
71	**88_00250**	Progetto nuovo acquedotto del sarcidano - 10'lotto esecutivo - ramo furtei(b0292) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	7.490	3-05-2001
72	**88_00250**	Progetto nuovo acquedotto del sarcidano - 10'lotto esecutivo - ramo furtei(b0292) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	7.490	3-05-2001
73	**88_00252**	Acquedotto del liscia - 3'lotto (b0301) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	20.684	3-05-2001
74	**88_00253**	Acquedotto per l'alimentazione delle zone costiere di gairo, cardedu e barisardo da fonte provvisoria (b0303) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	11.864	21-12-2000
75	**88_00253**	Acquedotto per l'alimentazione delle zone costiere di gairo, cardedu e barisardo da fonte provvisoria (b0303) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	11.864	21-12-2000
76	**88_00254**	Esecutivo acquedotto alimentato dal serbatoio sul rio mannu di pattada 2'lotto 1'stralcio. (b0302) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	47.181	21-03-1997
77	**88_00255**	Progetto nuovo acquedotto del sarcidano 9'lotto esecutivo - ramo senorbi' (b0291) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	18.488	18-12-1996
78	**88_00256**	Acquedotto della liscia-diramazione dal partitore malabuca fino a olbia nord - 4'lotto - (b0293) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	31.791	

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

79	**88_00259**	Riorganizzazione dei servizi turistici,culturali e ambientali di acireale(b2797) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di acireale (ct)	15.730	21-12-2000
80	**88_00262**	Centro di carico di francavilla (b5262)	Altri	Regione puglia - bari	300	3-05-2001
81	**88_00265**	Progettazione esecutiva per la riqualificazione e valorizzazione ambientale ed architettonica del centro storico di lecce(b5258)	Altri	Regione puglia - bari	3.000	29-09-1999
82	**88_00271**	Completamento schema depurativo n.30 comprensorio s.ta teresa di gallura (b0308)	Ambiente	Comune di santa teresa gallura (ss)	43.282	21-12-2000
83	**88_00271**	Completamento schema depurativo n.30 comprensorio s.ta teresa di gallura (b0308)	Ambiente	Comune di santa teresa gallura (ss)	43.282	21-12-2000
84	**88_00272**	Rada di augusta adeguamento imboccatura di scirocco per il miglioramento della navigabilita' e della sicurezza della rada (b0383)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di siracusa - zona sud dell'asi della sicilia orientale	63.447	22-12-1998
85	**88_00282**	Disinquinamento e sistemazione idraulica f. Basento (aggl.to potenza) (b0076)	Ambiente	Consorzio per loi sviluppo industriale della provincia di potenza	25.000	3-12-1997
86	**88_00282**	Disinquinamento e sistemazione idraulica f. Basento (aggl.to potenza) (b0076)	Ambiente	Consorzio per loi sviluppo industriale della provincia di potenza	25.000	3-12-1997
87	**88_00283**	Sistemazione rete viaria tito e potenza coll zona riofreddo con zona industriale potenza - illumin. Agg.to tito-serb. Acq. Potab. Agg.to potenza - rad	Edilizia Pubblica	Consorzio per loi sviluppo industriale della provincia di potenza	19.314	21-03-1997
88	**88_00286**	Completamento rete idrica e fognaria nel c.di solofra (b0932)	Ambiente	Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia di avellino - avellino	15.753	18-12-1996
89	**88_00287**	Irrigazione area di rispetto 3' lotto - 2'fase (b0389)	Agricoltura	Consorzio bonifica paludi lisimelie - siracusa	7.800	3-05-2001
90	**88_00287**	Irrigazione area di rispetto 3' lotto - 2'fase (b0389)	Agricoltura	Consorzio bonifica paludi lisimelie - siracusa	7.800	3-05-2001
91	**88_00290**	Opere di completamento di un invaso a scopo irriguo in agro di castelbaronia(av) b0937	Ambiente	Consorzio bonifica ufita - grottaminarda (av)	15.052	8-05-1996
92	**88_00298**	Strada dallo svincolo anas del campo sportivo al ponte s.pietro ed alla zona industriale 1'stralcio (b0669)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di campobasso	33.500	4-04-2001
93	**88_00301**	Piani insediamenti produttivi fuori zona (b3269)	Edilizia Pubblica	Regione molise - campobasso	13.870	26-06-1997
94	**88_00302**	Rete viaria e fognante di completamento nell area industriale di solofra(b0933)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia di avellino - avellino	21.307	16-10-1997
95	**88_00306**	Porto industriale di olbia - I stralcio (b2088)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per il nucleo di industrializzazione di olbia - olbia (ss)	50.000	26-02-1998
96	**88_00307**	Completamento infrastrutture viarie agglomerato industriale nord (b0706)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale valle del pescara - s.giovanni teat., Fraz.sambuceto(ch	8.422 105.473	23-04-1997 5-08-1997
97	**88_00311**	Strade di collegamento centro urbano(zona alto carmine-lungo irno)(b1211)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di salerno		

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

98	**88_00315**	Infrastrutturazione dell'agglomerato ind.le "la martella" - viabilita' - sistemaz. Idrauliche - acquedotto e fognature - (prog. B0086-b0087)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia di matera (ex asi valle del basento)	27.250	20-11-1995
99	**88_00315**	Infrastrutturazione dell'agglomerato ind.le "la martella" - viabilita' - sistemaz. Idrauliche - acquedotto e fognature - (prog. B0086-b0087)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia di matera (ex asi valle del basento)	27.250	20-11-1995
100	**88_00322**	Realizzazione di un sistema di automazione e telecontrollo per la gestione ottimizzata delle risorse idriche potabili e irrigue della campania - i lot	Ambiente	Regione campania - napoli	33.963	8-08-1995
101	**88_00323**	Centro direzionale pubblico di servizi di reggio calabria (b2891)	Edilizia Pubblica	Comune di reggio calabria	113.400	8-08-1996
102	**88_10023**	Completamento reti collettori area casertana (b1064)	Ambiente	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di caserta - caserta	108.275	8-08-1996
103	**90_00001**	Centro servizi per formazione offerta turistica-turismo sociale-centro sportivo integrato polifunzionale (c0006) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di filignano (is)	5.600	16-10-1997
104	**90_00003**	Utilizzazione acque rio posada - estendimento irrigazione piane di capo cernino e berchidda siniscola (c2082)	Agricoltura	Consorzio bonifica sardegna centrale - nuoro	24.500	6-05-1998
105	**90_00010**	Acquedotto della nurra ii lotto esecutivo (c2078) (po.ri)	Ambiente	Consorzio bonifica nurra - sassari	34.000	20-11-1995
106	**90_00021**	Impianto potabilizzazione condotta casamassima canosa in corrispondenza monte carafa-i lotto-i stralcio (c1307) (po.ri)	Altri	Eaap, ente autonomo acquedotto pugliese - bari	145.000	9-10-1996
107	**90_00025**	Area attrezzata per la valorizzazione di strutture turistiche con impianti sportivi e sorgente oligominerale (c9067) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di san fili (cs)	7.386	
108	**90_00026**	Completamento opere di urbanizzazione primaria nell'agglomerato industriale di atessa (c0187)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale del sangro - casoli (ch)	5.500	29-09-1999
109	**90_00027**	Realizzazione delle infrastrutture dell'agglomerato di lanciano (c0188)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale del sangro - casoli (ch)	5.000	26-02-1998
110	**90_00029**	Strada turistica panoramica roccaraso-aremogna (c0139) (po.tu)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di roccaraso (aq)	6.000	20-11-1995
111	**90_00030**	Sistemazione litorale ponente (c1278)	Ambiente	Comune di bisceglie (ba)	22.438	21-12-1999
112	**90_00030**	Sistemazione litorale ponente (c1278)	Ambiente	Comune di bisceglie (ba)	22.438	21-12-1999
113	**90_00031**	Rete distribuzione irrigua zona a monte traversa di ponte barca, area in sinistra fiume simeto (c0347)	Agricoltura	Consorzio bonifica piana catania - catania	11.121	21-03-1997
114	**90_00032**	Strutture di collegamento,rilancio,adduzione e accumulo a servizio dell'area di coreno ausonio-ausonia,castelnuovo parano,s.andrea-ii lotto (c1157)	Ambiente	Consorzio acquedotti riuniti degli aurunci - cassino (fr)	6.500	13-03-1996

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

115	**90_00036**	Recupero e riqualificazione del centro storico di amantea (c0908) (po.tu)	Ambiente	Comune di amantea (cs)	8.454	29-12-1999
116	**90_00036**	Recupero e riqualificazione del centro storico di amantea (c0908) (po.tu)	Ambiente	Comune di amantea (cs)	8.454	29-12-1999
117	**90_00043**	Opere infrastrutturali della zona industriale di interesse regionale di siniscola (nu) (c1425) (po.aa)	Edilizia Pubblica	Consorzio zona industriale di interesse regionale di siniscola - siniscola (nu)	18.574	6-05-1998
118	**90_00048**	Infrastrutturazione zona piccole industrie nell'agglomerato industriale di sarroch (c1427) (po.aa)	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di cagliari - cagliari	5.068	5-11-1999
119	**90_00052**	Museo archeologico nazionale di olbia (c1483) (po.tu)	Altri	Comune di olbia (ss)	15.567	18-12-1996
120	**90_00054**	Completamento ramo sud sistema idrico numero 11 (c1451) (po.ri)	Ambiente	Comune di siniscola (nu)	15.948	9-06-1999
121	**90_00063**	Completamento ii lotto porto commerciale di augusta (c0346)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di siracusa - zona sud dell'asi della sicilia orientale	28.000	21-12-1999
122	**90_00063**	Completamento ii lotto porto commerciale di augusta (c0346)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di siracusa - zona sud dell'asi della sicilia orientale	28.000	21-12-1999
123	**90_00064**	Sistema di accesso al centro direzionale ed urbano e rafforzamento delle infrastrutture di pertinenza (c0592)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di matera	12.753	9-10-1996
124	**90_00074**	Costruzione piazzali movimentazione merci retrostanti le banchine operative del porto di termini imerese-ii lotto (c0393)	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di palermo - palermo	28.636	8-08-1995
125	**90_00076**	Utilizzo integrale acque invasate serbatoio garcia fiume belice sinistro progetto esecutivo opere distribuzione irrigua zone iii,iv a,iv b e sistemazi	Agricoltura	Consorzio bonifica bacino alto e medio belice - palermo	30.000	5-08-1997
126	**90_00080**	Collegamento fossalto sp. Fossaltina-f.v.trigno-f.v.verrino con allaccio zona insediamenti produttivi fresilia e alla f.v.biferno comune fossalto (c00	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di fossalto (cb)	6.700	26-06-1996
127	**90_00086**	Accademia ricciana del restauro ristrutturazione complesso castellano di riccia - ii lotto - (c0022) (po.tu)	Beni Culturali	Comunita' montana fortore molisano - riccia (cb)	5.500	26-06-1996
128	**90_00094**	Sistemazione corsi d'acqua minori comprensorio:anapo,cifalino-scandurra etc., Con bacini accumulo uso irriguo, i stralcio (c0352)	Agricoltura	Consorzio bonifica paludi lisimelie - siracusa	29.000	3-05-2001
129	**90_00095**	Utilizzazione irrigua delle acque del fiume ofanto-estendimento irrigazione margherita di savoia e zapponeta-ii lotto (c1298)	Agricoltura	Consorzio bonifica capitanata - foggia	12.160	21-12-1995

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

130	**90_00095**	Utilizzazione irrigua delle acque del fiume ofanto-estendimento irrigazione margherita di savoia e zapponeta-ii lotto (c1298)	Agricoltura	Consorzio bonifica capitanata - foggia	12.160	21-12-1995
131	**90_00098**	Interventi puntuali via magna grecia-via ancona (c1385)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di taranto	20.000	23-04-1997
132	**90_00102**	Strada di accesso a nord est della citta' - iii stralcio - comune di agrigento (c0441)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di agrigento	9.875	26-02-1998
133	**90_00108**	Parco ricreativo didattico "acqualand del vasto" (c0293) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di vasto (ch)	17.513	20-11-1995
134	**90_00109**	Itinerari turistici per la valorizzazione delle risorse del territorio consorziale "sa corona arrubia" (c9031) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Consorzio turistico sa corona arrubia - villanovaforru (ca)	29.000	16-10-1997
135	**90_00120**	Rete irrigua iii comprensorio irriguo cixerri con le acque invaso medau zirimilis ii lotto es. (c2079)	Agricoltura	Consorzio bonifica cixerri - iglesias (ca)	24.200	
136	**90_00122**	Progetto di riqualificazione e di recupero ambientale del litorale sinni-agri: duna attrezzata - viale litorale (prog. C/0663) (po.tu)	Altri	Comune di policoro (mt)	28.000	5-08-1997
137	**90_00124**	Irrigazione piane alte di larino con acque del fiume biferno (c0010)	Agricoltura	Consorzio bonifica larinese - larino (cb)	22.800	15-02-2000
138	**90_00137**	Realizzazione di un progetto di parco termale attrezzato a fini turistici in localita' difesa mitoio nel comune di lametia terme (c0945) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di lamezia terme (cz)	15.000	21-03-1997
139	**90_00139**	Progetto esecutivo della diramazione del serbatoio di olbia nord fino alla zona a sud di olbia iv lotto - ii stralcio (c2132) (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	23.000	
140	**90_00140**	Realizzazione porto turistico e peschereccio di iv classe in ciro' marina (c1848)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di ciro' marina (kr)	25.000	8-03-2001
141	**90_00147**	Progetto di recupero di villa de sangro di fondi e dell'annesso parco (c9070) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di piano di sorrento (na)	15.000	16-10-1997
142	**90_00147**	Progetto di recupero di villa de sangro di fondi e dell'annesso parco (c9070) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di piano di sorrento (na)	15.000	16-10-1997
143	**90_00150**	Interventi per il riordino idrogeologico mediante irrigazione del fondo valle ufita (c2613)	Ambiente	Consorzio bonifica ufita - grottaminarda (av)	25.440	
144	**90_00152**	Progetto per una struttura ricettiva turistico-sportiva a norma (c1209)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di norma (lt)	8.677	20-11-1995
145	**90_00154**	Centro sportivo comprensoriale in localita' "lavangone" (c0535)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comunita' montana alto basento - potenza, contrada betlemme	15.000	30-06-1999
146	**90_00155**	Sviluppo impianto terme di sepino (c0051)	Turismo, Sport e Spettacolo	Regione molise - campobasso	20.500	21-03-1997

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

147	**90_00156**	Intervento coordinato disinquinamento del territorio-termoli (c0077)	Ambiente	Comune di termoli (cb)	15.000	8-08-1996
148	**90_00158**	Progetto di ristrutturazione e adattamento ad uso museale e centro culturale polivalente del complesso denominato "villa arbusto" ed annesso parco pub	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di lacco ameno (na)	16.062	6-05-1998
149	**90_00160**	Sistemazione idraulica e risanamento igienico sanitario del territorio dei centri abitati compresi nel bacino dell'alveo pollena i lotto (c1534)	Ambiente	Consorzio bonifica paludi napoli e volla - napoli	31.500	5-08-1997
150	**90_00160**	Sistemazione idraulica e risanamento igienico sanitario del territorio dei centri abitati compresi nel bacino dell'alveo pollena i lotto (c1534)	Ambiente	Consorzio bonifica paludi napoli e volla - napoli	31.500	5-08-1997
151	**90_00170**	Costruzione nuovo stabilimento termale crotonei (c1044) (po.tu)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di cotronei (kr)	6.500	21-03-1997
152	**90_00171**	Piano generale di sviluppo per la valorizzazione turistica territoriale di maratea e trecchina:a)sistema integrato di accessi parcheggi spiagge marate	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di maratea (pz)	15.000	3-12-1997
153	**90_00171**	Piano generale di sviluppo per la valorizzazione turistica territoriale di maratea e trecchina:a)sistema integrato di accessi parcheggi spiagge marate	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di maratea (pz)	15.000	3-12-1997
154	**90_00173**	Sistemazione rete viaria,idrica,fognante bianca e nera,di illuminazione di servizio della zona artigianale dell'agglomerato ind.le bari-modugno (c1295	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di bari - bari	10.000	26-02-1998
155	**90_00173**	Sistemazione rete viaria,idrica,fognante bianca e nera,di illuminazione di servizio della zona artigianale dell'agglomerato ind.le bari-modugno (c1295	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di bari - bari	10.000	26-02-1998
156	**90_00174**	Progetto centro turistico-sportivo integrato (c0151)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di atri (te)	8.700	26-06-1996
157	**90_00176**	Parco naturale ed area attrezzata "della fratta" (c0002)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di miranda (is)	14.597	6-05-1998
158	**90_00177**	Piano di riqualificazione nell'ambito dei quartieri residenziali (via popilia) (c9017)	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di cosenza	9.653	26-06-1997
159	**90_00180**	Recupero e valorizzazione integrata centri storici vallata fino vomano-itinerario turistico (c0132)	Turismo, Sport e Spettacolo	Consorzio bonifica vomano - isola del gran sasso d'italia (te)	5.300	20-11-1995
160	**90_00187**	Progetto per il sistema di arredo di ambiente,organizzazione delle funzioni,tutela paesaggio a supporto attivita' turistiche, sport, tempo libero (c90	Turismo, Sport e Spettacolo	Comune di praia a mare (cs)	12.000	25-05-2000

Segue: **Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995**

161	**90_00194**	Opere risanamento territoriale comune bitetto (bari) (c1317)	Ambiente	Comune di bitetto (ba)	22.000	8-05-1996
162	**90_00196**	Recupero e riqualificazione dei centri storici di laurignano, dipignano e marano principato (c9066)	Turismo, Sport e Spettacolo	Comunita' montana serre cosentine - mendicino (cs)	5.086	23-04-1997
163	**90_00199**	Progetto integrato recupero centri storici e valorizzazione beni ambientali della comunita' montana del pollino-i lotto- (c9050)	Altri	Comunita' montana pollino - castrovillari (cs)	15.500	25-05-2000
164	**90_00204**	Deviazione della provinciale n. 18 ofantina nella zona di pertinenza del parco archeologico di venosa (co702)	Trasporti e Telecomunicazioni	Amministrazione provinciale - potenza	5.000	3-12-1997

Oltre a questi, in 46 casi la verifica sul campo è stata finalizzata all'accertamento dell'assoggettabilità, o meno, della perizia di variante all'approvazione del CIPE, mentre in 4 casi l'iter approvativo è stato interrotto nella fase istruttoria (Tavola VI.9).

Tavola VI.9 - RAPPORTO INVIATI PER VERIFICHE ART. 7

Tipo Convenzione	Lettera istruttoria	Rapporto per Ispezione con sopralluogo	Relazione al C.I.P.E.	Relazione al C.I.P.E. con sopralluogo	Totale complessivo
Opere	4	44	116	46	210
Studi e/o progettazioni	0	2	0	2	4
TOTALE COMPLESSIVO	**4**	**46**	**116**	**48**	**214**

VI.5. Chiusura delle convenzioni

Il collaudo delle opere finanziate ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati comportava la chiusura del rapporto convenzionale e l'erogazione della rata di saldo.

La procedura adottata (cfr. circolare Cassa Depositi e Prestiti n.1195/1993) prevedeva l'emissione di un decreto di approvazione degli atti di chiusura, a firma del Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, predisposto dall'Unità di verifica sulla base della seguente documentazione trasmessa dall'Ente attuatore:

certificato di collaudo o di regolare esecuzione;

delibera dell'Ente di approvazione del certificato di cui sopra;

dichiarazione del Responsabile Legale dell'Ente dalla quale risulti che:

il costo complessivo dell'opera con l'indicazione di quanto corrisposto a titolo d'I.V.A. e se l'ente sia o meno soggetto d'imposta;

sono state realizzate e collaudate tutte le opere previste in convenzione;

nulla è più dovuto a debito o a credito in merito alla convenzione, tranne la rata di saldo.

Da quando tale attività è stata attribuita al Nucleo Ispettivo (ora Unità di Verifica) sono stati predisposti, firmati e inviati alla Cassa Depositi e Prestiti 626 decreti per la chiusura di altrettante convenzioni.

La Tavola VI.10 riporta il numero di convenzioni chiuse ripartite per anno di emissione del relativo decreto, localizzazione dell'intervento e piano annuale di finanziamento.

Come può rilevarsi, il maggior numero di decreti sono stati emessi negli anni 1994, 1995 e 1996 di inizio dell'attività (rispettivamente 85, 210 e 203).

Ciò in quanto, all'atto del trasferimento, in ordine a molte convenzioni erano già state realizzate le opere o i progetti dalle stesse finanziate senza che fosse intervenuto il relativo provvedimento di chiusura.

Tavola VI.10 - DECRETO DI CHIUSURA CONVENZIONI EX AGENSUD DISTRIBUITE NEGLI ANNI

Anno di di stipula	Regione	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTALE
	ABRUZZO	7	20	13	5	2	2	1		1	51
	BASILICATA	9	16	20	1		2				48
	CALABRIA	14	16	19	3	2		1		1	56
	CAMPANIA	7	15	12	6		1			1	42
1987	LAZIO	3	14	18			1			3	39
	MARCHE	1	5	8	1	1					16
	MOLISE	3	13	7	1			1		1	26
	PUGLIA	9	27	22	7					1	66
	SARDEGNA	6	15	19	1		1				42
	SICILIA	4	20	13	8	1	1			1	48
TOTALE 1987		**63**	**161**	**151**	**33**	**6**	**8**	**3**		**9**	**434**
	ABRUZZO	6	4	3	1					2	16
	BASILICATA	1	5	1							7
	CALABRIA		2	1	1		2				6
	CAMPANIA		5	1	3		2			3	14
1988	LAZIO		3	3	1	1				3	11
	MARCHE	2									2
	MOLISE		2	10	1	1					14
	PUGLIA	2	5	13	1						21
	SARDEGNA	1	5	4	3	1				2	16
	SICILIA		5	3	2		2	1			13
TOTALE 1988		**12**	**36**	**39**	**13**	**3**	**6**	**1**		**10**	**120**
	ABRUZZO			1	3			1		1	6
	BASILICATA			1	2				1		4
	CALABRIA				1					2	3
	CAMPANIA		1	1	1		1			1	5
1990	LAZIO		1	1	2				2	1	7
	MOLISE				1			1	1		3
	PUGLIA		3	2	3			1			9
	SARDEGNA			1	4	3	1			1	10
	SICILIA			1							1
TOTALE 1990			**5**	**8**	**17**	**3**	**2**	**3**	**4**	**6**	**48**
	CAMPANIA	7	6	1	1						15
Progetti Speciali	LAZIO		2	4							6
	MOLISE	3									3
Totale Progetti Speciali		**10**	**8**	**5**	**1**						**24**
TOTALE		**85**	**210**	**203**	**64**	**12**	**16**	**7**	**4**	**25**	**626**

Di conseguenza, dopo aver messo a punto la metodologia operativa, è stato effettuato lo sforzo iniziale di eliminazione dell'arretrato, tanto più complesso quanto più remota era la conclusione dei lavori, mentre la successiva attività a regime si è incentrata sulla predisposizione dei decreti relativi a quelle convenzioni che, man mano, raggiungevano gli obiettivi prefissati.

Dalla stessa Tavola può rilevarsi come il maggior numero di decreti di approvazione degli atti di chiusura sia stato emesso relativamente ad interventi localizzati nella regione Puglia (96) e nella regione Campania (76).

In riferimento ai piani annuali, oltre il 69 per cento dei decreti riguarda convenzioni finanziate sul primo di questi, con una notevole diminuzione per il secondo ed il terzo, in ordine al quale ultimo solo 48 decreti risultano essere stati emessi.